

4. LES ENJEUX TRANSVERSAUX

4.1. LA QUESTION FONCIERE

4.1.1. Pourquoi une étude spécifique de la question foncière ?

Répondre à cette question en repose une autre “ pourquoi faut-il des diagnostics de qualité ”. En effet, en Amérique Centrale, comme d’ailleurs dans beaucoup d’autres contextes, la question foncière fait partie intégrante du paysage, c’ est une donnée de base pré-existante et qui constitue, lors de catastrophes naturelles, à la fois l’ un des enjeux et l’ une des contraintes essentielles influant sur les programmes d’ assistance. C’ est, de plus, une question complexe, qui nécessite une étude approfondie.

Les préoccupations et les obstacles relatifs au foncier apparaissent dès les premiers temps de l’urgence.

Ces inquiétudes et les constatations d’une réalité difficile sont immédiatement relayées par le groupe URD dans sa fonction de recherche opérationnelle sur les méthodes et la conception des programmes humanitaires. Rapidement, il apparaît que la problématique foncière est au cœur de plusieurs enjeux propres à la région centraméricaine (voir en Annexe I pour un bref rappel historique de la question agraire aux Honduras et Nicaragua) mais aussi susceptibles de se répéter dans un autre environnement géographique. A l’heure de la reconstruction et en vue d’une capitalisation effective et pertinente, il est urgent de procéder à une lecture transversale de l’enjeu foncier.

Dès février, par exemple, un collaborateur d’Handicap International Belgique fait part au groupe des difficultés relatives au foncier. Celles-ci sont déjà révélatrices de la situation foncière antérieure (revendications de terres détruites par des paysans démunis de tout titre légal de propriété) et de celle qui s’annonce particulière aux programmes de reconstruction (les obstacles quant à l’accession aux terrains).

Une vulnérabilité foncière réactualisée à l’heure de la reconstruction.

Dans le contexte préalable de vulnérabilité foncière (insécurité légale, accès inégal à la terre, concentration de la propriété foncière), le cyclone Mitch a répercuté et amplifié les contradictions mais aussi les vides juridiques des régimes fonciers existants. En effet, l’absence de légalisation de la parcelle de terre occupée et cultivée depuis des années par une même famille ou encore le défaut de toute protection juridique applicable aux squatters des zones urbaines et périurbaines obligés de quitter les lieux pour cause de reconstruction, aggravent un peu plus leur vulnérabilité originelle. A une heure où la reconstruction rejoint le développement, force est de constater que si la stabilité foncière doit être une priorité en matière de développement, la problématique foncière se pose avec toujours plus d’acuité. En tant qu’obstacle majeur au développement économique mais aussi en tant que violation du droit constitutionnel de la propriété, l’incertitude foncière est au cœur de toutes les préoccupations. Vu les difficultés, les craintes mais aussi les attentes formulées par les personnes rencontrées et directement impliquées par la question de la terre (fédérations de coopératives, agriculteurs, chercheurs, agronomes...), il est essentiel de diffuser la situation actuelle et de confronter, 8 mois après le désastre, les questions que posent la problématique foncière aux choix humanitaires effectués.

Tout au long de notre visite et quel que soit l’interlocuteur (petit producteur ou représentant d’une association ou organisation internationale), chacun avec en tête des intérêts différents mais aussi avec un certain fatalisme a reconnu l’étendue du problème de la terre. Le quotidien nicaraguayen, El Nuevo Dario, titrait : “ *Post-Mitch : la tierra, el gran problema latente* ”. De même qu’un journal hondurien dans un article relatif à la réunion de Stockholm, affirmait que sans la résolution du problème de la terre le pays ne pouvait prétendre à aucun progrès économique.

Les répercussions de la question foncière dans les stratégies humanitaires :

L’intervention humanitaire dans ses projets de réhabilitation agricole et de reconstruction d’infrastructures s’est naturellement heurtée à cette spécificité foncière avec cependant des nuances importantes :

- Peu de difficultés ont été signalées par les responsables de programmes de réhabilitation agricole : ces derniers ont en effet bénéficié du dynamisme des structures paysannes préexistantes et caractéristiques de l'organisation agricole de ces pays ;
- En revanche, de nombreux obstacles se sont dressés dans la mise en place et dans la gestion des programmes de reconstruction. Dans d'autres zones géographiques, les programmes de reconstruction se multiplient et rencontrent des problèmes similaires. Capitaliser sur les expériences de reconstruction menées à grande échelle en Amérique Centrale est donc important. Au regard de leurs conséquences sociales, économiques et politiques, une réflexion à mener dans une double perspective. La première recouvre le contexte propre aux deux pays d'intervention tant dans leurs aspects social voire sociologique, économique que politique. La seconde se situe sur le plan plus général des enseignements à tirer à la lumière des dernières catastrophes naturelles lourdes en drames humains et en destructions matérielles.

Un premier enseignement... l'importance des diagnostics

Il apparaît clair que dès les premiers temps de l'urgence la connaissance de la particularité foncière s'avérait essentielle au choix et à la mise en œuvre des projets humanitaires impliquant le foncier. Ces sources d'informations existent, justement en raison du fait que la terre est depuis des décennies au cœur de politiques agraires et l'objet de revendications continues. Ainsi, un énorme travail de recherche, de réactualisation et d'état des lieux est assuré et animé par des personnes compétentes (universitaires, agronomes, fédérations de coopératives.... En outre en raison de l'histoire du Nicaragua, un réseau important de ressortissants étrangers en partie français aurait été capable de fournir de précieuses informations sur les réalités du pays. La rencontre avec ces différentes entités et les discussions menées avec les responsables de programmes de nombreuses associations font apparaître que très peu d'ONG ont pris le temps d'acquérir une connaissance des particularités foncières des pays au sein desquels elles agissent.)

4.1.2. Quelques éléments de réflexion autour de la question foncière sur la reconstruction aux Honduras et Nicaragua après Mitch

Ce qu'il faut entendre par problématique foncière :

S'agissant d'exposer rapidement les difficultés foncières propres aux deux pays indépendamment de leurs répercussions sur l'aide humanitaire, nous renvoyons pour ce point à la lecture de l'Annexe II.

Position humanitaire et difficultés foncières

Certains acteurs nationaux ¹ doutaient de la pertinence des programmes agricoles implantés par les ONG ². Si, selon eux, il est louable de vouloir créer les capacités au sein des communautés sinistrées susceptibles d'assurer leur auto-suffisance, croire que l'on pourra le faire sans que soit solutionnées les difficultés foncières est illusoire. Ceci étant valable autant pour la question d'habitat que de sécurité alimentaire. Les ONG internationales confrontées à la problématique foncière, ne pourraient-elles pas jouer de leur position pour exercer une pression auprès des autorités ? Question trop politique, trop éminemment de compétence nationale ? Ou question mal diagnostiquée ? Ce problème appelle un large débat autour de la question foncière, de la capacité de diagnostic et du positionnement des ONG.

Mais cette question se pose également à certaines organisations internationales lesquelles, tout en élaborant des montages complexes d'acquisition de terrains (voir le point suivant) à destination des ONG, n'hésitent pas à faire pression sur les deux pays pour légiférer de manière définitive sur les problèmes fonciers. En avalisant les lacunes étatiques dans les mises à dispositions de terrains et au lieu d'user de leur influence sur les gouvernements afin de parvenir à des solutions raisonnables, elles contribuent à rendre encore un peu plus floues les pratiques humanitaires, surtout lorsqu'on regarde leurs stratégies et les liens qu'elles nouent avec les ONG. Ici encore se pose en d'autres termes un problème éthique dont la discussion au sein du cercle des ONG doit être reprise. Sans aucun doute, la recherche d'un consensus quant à la position à tenir est, comme nous l'avons déjà dit, une arme de pression à l'égard des gouvernements qui n'assurent pas leur obligation de protection de leurs citoyens.

La terre et les politiques gouvernementales actuelles

Les Etats semblent être sourds aux nécessités de réaliser et de garantir la stabilité foncière en menant des politiques largement contestées et suscitant parfois une réorganisation d'oppositions déterminées dans le choix des moyens à utiliser en cas de mise en application de ces

¹ Par exemple l'Instituto de Investigacion y Desarrollo de la Universidad Centroamericana de Managua (NITLAPAN).

² El Nuevo Diario, *Post-Mitch : la tierra, el gran problema latente*, édition du 6 septembre 1999.

politiques. Tant au Nicaragua qu'au Honduras, ces politiques en cours de discussion ont pour effet directement ou indirectement de remettre en question les conditions et les lieux de vie des communautés indiennes vivant essentiellement sur la côte Atlantique. Si la stabilité foncière est l'objectif invoqué, les intérêts économiques et l'ignorance des revendications des communautés vicient dès le début ces processus (voir l'exposé de ces politiques en Annexe III). Ainsi, la terre quelle que soit son appréhension et sa place dans les problèmes qui se posent aux sociétés nicaraguayenne et hondurienne, continue d'être l'objet de polémiques, certaines attisées par les gouvernements. La terre est le sujet sur lequel s'accumulent les obstacles sans qu'aucune réelle volonté politique ne se dégage pour les surmonter de manière concertée.

Savoir ce qu'il en est des choix politiques aujourd'hui favorise l'analyse du problème foncier sous toutes ses facettes et la disposition de connaissances utiles en cas de répétition d'une catastrophe telle que Mitch.

4.1.3. Problématique foncière et stratégies humanitaires

Tant au Honduras qu'au Nicaragua, chacun s'accorde à dénoncer la défaillance des autorités publiques dans leur devoir de garantir " le droit à la terre " à leurs citoyens privés de toute habitation et/ou de toute terre agricole après Mitch.

Le maire de la municipalité El Progreso, au Honduras, affirmait le 14 février pour répondre aux revendications de la population exigeant de nouvelles habitations : " En ce moment, ni le gouvernement central, ni les municipalités ne sont capables de mettre à disposition des terrains pour la reconstruction de maisons ".

Face à cette carence, les ONG assument *de facto* cette responsabilité.

La situation foncière préexistante a eu des répercussions dans le choix et la mise en œuvre des stratégies humanitaires par rapport :

- à l'accès du terrain ;
- à la gestion des termes de la propriété immobilière et foncière de l'habitation.

1 - Les stratégies humanitaires quant à l'accès aux terrains

Concernant les programmes de réhabilitation agricole :

- peu de difficultés par rapport à l'accès au foncier ont été soulevées par les ONG rencontrées au Nicaragua et au Honduras ;
- le choix stratégique majoritaire privilégié par les ONG dans ce type de programme repose sur la valorisation d'une relation de partenariat entretenue soit avec une structure organisée collectivement représentative d'une communauté paysanne, soit avec une coopérative légalement reconnue, soit encore avec une fédération ou un syndicat paysan, soit enfin avec l'ensemble de ces acteurs permettant ainsi une résolution rapide, le cas échéant, de difficultés foncières ;
- l'esprit de solidarité plus prégnant dans les zones rurales qu'urbaines, ainsi qu'une reconnaissance sociale propre à la communauté des occupants de terres par ses membres (sans considération de leur statut légal) ont certainement favorisé la bonne gestion de ces programmes ;
- ajoutons que le dynamisme et l'implication des structures paysannes favorisent largement ces programmes de partenariat.

C'est à San Bartolo, quartier de Quilali (Nicaragua), que se sont développées des expériences originales qui coordonnent au sein d'une même entité les aides internationales (association Echange Solidarité 44 et comité de jumelage Salt - Espagne - /Quilali) et nationales (UNAC), le tout bénéficiant d'une étroite participation de la population représenté par la " junta communale ".

Concernant les programmes de reconstruction d'habitations :

1^{er} temps : absence de réponse des gouvernements centraux et de la plupart des municipalités honduriennes et nicaraguayennes, ces autorités ne possédant pas ou très peu de terrains en propriété propre.

Accentuant cette grave défaillance, aucune procédure d'expropriation d'utilité publique dont le déclenchement relève de la compétence du Président de la République, n'a été menée à son terme au Honduras. S'il est plus difficile de se faire une idée sur le nombre d'expropriations réalisées au Nicaragua dans la mesure où se sont aux conseils municipaux d'en décider l'opportunité, les observations s'orientent plutôt vers un même constat.

2^{ème} temps : les ONG passent outre ces contraintes pour développer leurs programmes de reconstruction, en ayant recours à différents moyens aux répercussions précises.

Les stratégies mises en œuvre :

La mission met en évidence une profusion d'orientations choisies par les ONG aux implications contradictoires.

La location de terre :

- un contrat de vente ou un accord verbal noue l'association au propriétaire privé ;
- elle est marginale ;
- elle est surtout le fait d'associations confessionnelles.

Dans la précipitation de l'urgence, certaines associations ont eu pour interlocuteurs des personnes qui se revendiquaient comme étant les propriétaires des terres mais qui en réalité ne possédaient pas légalement cette qualité. Cette incertitude quant à l'identité du véritable propriétaire et l'absence de vérification prise par les associations, ont entraîné des dérapages dans la mise en œuvre des programmes et une perte de temps préjudiciable.

L'acquisition de terre :

- cas de figure fréquent ;
 - recouvre plusieurs hypothèses dans les modalités des contrats de vente conclus avec les propriétaires de terrains :
- les ONG s'engagent directement dans le processus de vente ;
 - la municipalité procède elle-même à l'acquisition du terrain pour le mettre ensuite à la disposition de l'association ;

TIPITAPA, banlieue de Managua :

Un asentamiento se construit sur un terrain soumis au régime de la propriété privée. Les constructions de maisons ont débuté sur le fondement d'un accord verbal entre le propriétaire et le maire sur la mise à disposition du terrain. En réalité, il était convenu qu'en contrepartie de la disponibilité du terrain, le maire octroie au propriétaire une maison. Mais lorsque ce dernier a exigé plus, les négociations ont commencé à traîner alors que la vie quotidienne reprenait son rythme avec notamment la construction d'une école provisoire assurée par Handicap International. Dans la rigueur juridique, le propriétaire privé est fondé en droit de revendiquer le terrain avec les différentes infrastructures et même d'enclencher une procédure d'expulsion. Face à cette insécurité originelle, seule une procédure d'expropriation pour utilité publique décidée par le Conseil Municipal, serait en mesure de sécuriser la situation. Cependant, le maire n'y aurait recours qu'en dernier lieu sans doute par égard à l'influence dont semble jouir le fameux propriétaire. De plus, la procédure d'expropriation pour utilité publique, et pour peu qu'appel soit formé, risque d'être très longue. A une éventuelle revendication par le propriétaire, les responsables humanitaires comme les bénéficiaires interviewés opposent leur volonté d'organiser entre eux une stratégie de défense. Première Urgence, en charge de la construction définitive de l'école, a comme une autre association canadienne refusé d'initier tout programme de construction tant que la situation légale n'est pas claire. Après les lettres et les réunions, Première Urgence opte pour une pression directe : si au 30 septembre aucune solution n'a été trouvée, l'association se retire du projet.

CHOLUTECA (Sud Honduras)

L'association française Atlas intervient dans le cadre de programme de reconstruction de maisons sur deux sites : San Lorenzo (quartier de Choluteca) et Nueva Choluteca (à un quart d'heure du centre de la ville). Le terrain résulte d'un contrat d'acquisition entre le conseil municipal et un particulier. Une fois la transaction effectuée, les parcelles sont attribuées par un système de loterie aux bénéficiaires figurant sur la liste dressée par les responsables municipaux. De là a découlé le premier "malentendu", classique quand il s'agit d'identifier les personnes susceptibles de bénéficier de l'aide humanitaire. L'association s'est en effet aperçue, notamment pour le site de San Lorenzo, que les bénéficiaires désignés n'étaient en réalité que des individus proches du maire et donc pas forcément sinistrés. Atlas a donc du réitérer une opération d'identification des bénéficiaires et de procéder aux recoupements d'enquêtes nécessaires.

- certaines organisations internationales tels que le PNUD (Nicaragua) ou l'OIM (Honduras) s'engagent à acheter la terre nécessaire pour la réalisation des programmes de constructions pour la rétrocéder ensuite aux associations avec lesquelles elles ont conclu un accord particulier.

La stratégie de l'OIM

Le PNUD au Nicaragua et l'OIM au Honduras ont des démarches similaires ; le PNUD toutefois intervient le plus souvent directement auprès des municipalités afin d'enclencher le processus d'acquisition des terres.

La stratégie d'OIM : l'organisation travaille avec 10 à 15 ONG nationales ou internationales ; elles ont été sélectionnées en fonction du respect d'un certain nombre de critères :

- "sérieux" de l'association en termes financiers,
- présentation d'un projet d'au moins 200 maisons (il semble toutefois que ce chiffre soit variable),
- liste de bénéficiaires correspondant bien à des personnes sinistrées à la suite de Mitch.

L'ONG propose un terrain dont la vérification technique (sécurité des lieux) et légale (statut juridique) est assurée par l'OIM. Tout bénéficiaire qui "choisirait" le projet de telle ou telle organisation (une fois que ce choix est fait, il ne peut plus revenir sur sa décision) perçoit de la part de l'OIM une déclaration de valeur de 600\$. Pour toute acquisition de terrain ou d'achat de matériel, il y a transfert de cette déclaration de valeur à l'association. L'ONG rassemble ainsi toutes les déclarations de valeur négociables dont sont titulaires les bénéficiaires de son projet. Le terrain passe alors au nom de l'ONG qui, selon les stratégies, le divise une fois que les maisons sont construites en donnant le titre de propriété à terme (avec l'assistance d'avocats travaillant pour l'OIM.). Cependant, comme les achats ont été réalisés en fait avec l'argent d'OIM une hypothèque est inscrite au profit de cette dernière sur le terrain. Le but est de se prémunir contre tout risque de non finition du projet ou de fraudes des ONG. Le problème est qu'il nous a été difficile de connaître en détail les modalités de remboursement qui incombent aux bénéficiaires. Et pour cause puisqu'il n'existe pas de réponse unique tant le libre arbitre a été laissé aux ONG, alors qu'il aurait été plus que logique que l'OIM, en tant que "maître du processus", impose des conditions identiques à toutes les associations. A ce propos, c'est exactement ce qu'a reconnu le représentant du PNUD à Managua à propos des divergences stratégiques existantes entre les ONG avec lesquelles il travaille.

Les répercussions des stratégies relatives à l'accès aux terres :

- Une spéculation importante :

Elle est le fruit de la brutale augmentation de la demande foncière et des acquisitions de terres qui en a résulté. L'absence de données relatives au marché foncier et la variabilité des situations et des témoignages recueillis lors de la mission, rendent le travail de synthèse difficile. Toutefois, la disposition de quelques chiffres permet de se faire une idée des contrastes du marché foncier avant et après Mitch. De fait, les prix des terres sont variables car ils sont intrinsèquement liés aux paramètres classiques de : la qualité des sols, la facilité d'accès, la sécurité physique et parfois juridique.

Prix en hausse au Nicaragua

A Chinandega (Nord du Nicaragua), le prix d'une manzana se négociait avant Mitch entre 200 et 400 US\$. Aujourd'hui il faut compter entre 1000 et 2000 US\$ pour la même surface³. Selon une autre source⁴, une manzana en zone rurale pouvait coûter de 500 à 900 US\$, l'augmentation après le cyclone impliquerait des prix compris entre 1000 et 2000 US\$. A Posotelga, cœur de la tragédie, la manzana se négocie actuellement à 3000 \$USA, bien que la valeur cadastrale varie de 300 à 500 US\$⁵.

Cette spéculation profite essentiellement aux grands propriétaires lesquels, dans certaines régions, détiennent un quasi-monopole fruit de cette concentration foncière préexistante. Si nous replaçons la spéculation au sein du marché foncier tel qu'il existait avant Mitch, nous pouvons craindre que les petits et moyens producteurs, éprouvant déjà des difficultés d'accès aux mécanismes d'accès à la terre, n'en soient encore plus marginalisés par des prix devenus inabordable. Cette crainte renvoie à la nécessité tant demandée d'une politique de crédit foncier accessible à tous, surtout aux producteurs de petite taille qui désirent moderniser ou agrandir leur outil de production.

- Une question de déontologie humanitaire :

La situation d'acquéreur dans laquelle se sont retrouvées les ONG recoupe-t-elle bien leur rôle ? Devaient-elles entrer dans le jeu de l'enrichissement personnel de certains grands propriétaires ? Une mobilisation affirmée des ONG destinée à faire pression sur les autorités pour qu'elles résolvent ces problèmes fonciers aurait-elle pas changé les données ? Les ONG, force essentielle dans la reconstruction des deux pays (pour s'en convaincre, il n'y a qu'à constater leur action dans le nombre de maisons reconstruites ou en cours de reconstruction au Honduras : 39 000) ont-elles un poids politique ? Jouer de ce poids au prix d'une large concertation initiée dès la présentation des projets de reconstruction, aurait pu être une alternative. D'un autre côté, comment refuser d'agir par ses propres moyens en exploitant les autres possibilités, lorsqu'on est confronté à l'inertie des autorités ? Le rôle des bailleurs de ce type de programme ne doit-il pas s'affirmer dans le sens d'une prise de position claire quelle qu'elle soit plutôt que dans une pression accrue pour la construction "coûte que coûte" ?

CARE International Honduras :

CARE a énoncé dès le début de l'urgence le principe auquel devait répondre tout programme de construction : le refus ferme d'adhérer à la logique de l'acquisition de terres. Les négociations sont donc menées avec deux types d'interlocuteurs : le maire et le conseil municipal ou l'Institut National Agraire du Honduras, structure dépendante du gouvernement central créée lors des réformes agraires et compétente pour la gestion des terres agricoles (il existe une entité similaire au Nicaragua). Sa présence depuis plusieurs années dans le pays a sans doute autorisé, plus que toute autre organisation, CARE de prendre une position aussi claire et sans équivoque. Sa connaissance du pays et des difficultés inhérentes à la terre est une des raisons expliquant cette stratégie. Cette connaissance n'était-elle pas une source d'informations importante pour les associations fraîchement arrivées avec l'urgence ?

2 - La gestion de la propriété des nouvelles habitations

Les procédures de cessions des titres de propriété et les modalités de jouissance du droit de propriété

les procédures de cession de titres de propriété :

S'agissant le plus souvent de programmes d'auto construction, l'émission du titre est généralement subordonnée à l'entière finition de la construction. Le non-respect de cette condition peut entraîner la perte par le bénéficiaire de l'habitation. Lors de la mission a été repérée une très grande diversité des statuts d'acquisition ou des modalités d'achat des maisons et des parcelles. Ainsi, parfois la maison fait l'objet d'une donation par l'ONG, mais le terrain, ayant du être acheté dans la plupart des cas, est remboursable par le bénéficiaire selon des modalités et des prix encore une fois très divers. Dans d'autres cas, la maison doit être remboursée.

³ Chiffres cités par Alfredo Ruiz, Institut de Recherche et de Développement de l'Université Centroaméricaine de Managua (NITLAPAN).

⁴ Marcelo Ochoa, PNUD, Nicaragua.

⁵ Envio, Posotelga : donde la tierra arde, Numéro 207, juin 1999.

Posotelga : un pecado original de una catastrofe, Numéro 208, juillet 1999.

Certains programmes prévoient d'abord une propriété collective des reconstructions pour une durée déterminée, puis une propriété individuelle procédant d'une nouvelle émission de titres. La délivrance des titres de propriété nécessite l'intervention d'un avocat lequel, par l'écriture qu'il fournit, garantit la légalité du titre. Toutefois, il reste que le problème relatif à l'enregistrement des noms des propriétaires auprès du Registre National de la Propriété dont la non actualisation pose d'énormes problèmes de conflits, reste entier. En effet, étant donné qu'il incombe au nouveau propriétaire d'effectuer les formalités d'enregistrement et dans la mesure où la majorité des personnes ne sont pas informées de leurs obligations, le fait de ne pas être allé jusqu'au bout du processus légal pour contestable qu'il soit, par le biais d'une information juridique, l'ONG participe malgré elle à de futures situations conflictuelles.

CHOLUTECA – ATLAS

Dans ses programmes de reconstruction, si la maison fait l'objet d'une donation par l'association aux bénéficiaires assortie néanmoins de conditions de jouissance spécifiques (interdiction de vendre, d'hypothéquer et de louer pour une durée de 10 ans avec possibilité pour la mairie, en cas de violation, de reprendre l'habitation), la propriété du "solar" (petite parcelle en vue de la culture de jardins potagers) est subordonnée à la délivrance du titre de propriété dûment signé par la mairie. En effet, le prix du solar doit être remboursé à la banque auprès de laquelle la mairie a contracté un crédit pour l'achat des terrains. C'est donc elle qui en toute logique gère la propriété du solar. Or, lors de notre visite aucun papier n'avait été encore remis aux concernés malgré l'insistance des responsables programmes d'Atlas. Les représentants des différentes juntas du site de Nueva Choluteca leur ont fait part de leur crainte de ne plus disposer, après le départ imminent de l'association, d'intermédiaire de poids face au maire.

les modalités de jouissance du droit de propriété :

Enumérées strictement dans les titres de propriété délivrés, elles recourent deux aspects :

- Les interdictions de vendre, de louer et d'hypothéquer le nouveau bien.
Le bénéficiaire s'engage à respecter ces prohibitions qui sont imposées sur une certaine durée. Cette période est très variable : nous avons pu relever selon les ONG des périodes de 1, 3, 5, 10, 20, 30, voire 99 ans. Selon l'étendue temporelle de l'interdiction, des règles destinées à régir la succession du bien sont également prévues.
- Le nom auquel le titre de propriété est émis.
La gestion de la propriété a été l'occasion de donner un traitement à un grave problème social commun à l'ensemble des pays d'Amérique Latine : les femmes délaissées par leurs compagnons. Se retrouvant seules avec leurs enfants, elles sont démunies et vivent précairement. La situation matrimoniale la plus courante est celle du concubinage.

Lors de la dissolution du couple, il ne pourra y avoir de résolution judiciaire et donc de partage légal des biens qu'à la condition que les deux personnes aient fait enregistrer au Registre des Personnes leur choix de vivre en union libre. Ce cas de figure est relativement rare, notamment en raison du fait qu'il implique de lourdes démarches dont les individus n'ont pas forcément connaissance. Ainsi, lorsqu'une séparation intervient, elle signifie pour la femme la perte de son lieu de vie et le commencement d'une existence instable.

Afin de remédier à cette fragilité, de nombreuses ONG ont attribué le titre de propriété à la femme sans considération de sa situation matrimoniale au jour de la réception du titre. La femme a toujours fait l'objet d'un traitement inégal dans la cession des titres issus des réformes agraires. Si au Honduras aucun titre ne pouvait être délivré à son nom, au Nicaragua en revanche, à condition qu'elle soit membre d'une coopérative, la femme pouvait en recevoir un. D'autres associations ont mis le titre aux noms de tous les membres de la famille. Parfois enfin, le chef de famille est le titulaire du titre.

Les enjeux inhérents à la gestion de la propriété

Les enjeux sociaux :

- Concernant la place de la femme, la stratégie dominante de l'émission du titre à son nom afin de lui assurer une certaine stabilité fait l'unanimité. Cependant, nous devons nous interroger sur la pertinence de la pratique octroyant à chaque membre de la famille la propriété du bien. En effet, même si le discours se veut protecteur à l'égard de la femme, il n'en reste pas moins qu'une incertitude pèse en cas de séparation du couple. Comment sera assurée la gestion du conflit par rapport à l'octroi de la propriété ? Cette hypothèse doit être envisagée avec sérieux compte tenu des réalités sociales.
- Le foisonnement d'interdictions et de termes régissant la jouissance du droit de propriété implique une inévitable inégalité et injustice surtout lorsque sur un même *asentamiento*, interviennent différentes associations avec leurs propres critères et orientations. **Cette absence totale de coordination et de communication entre acteurs humanitaires se révèle fortement préjudiciable à la cohésion du tissu social.**

La rencontre avec des organismes internationaux financeurs de programmes de reconstruction (PNUD au Nicaragua et USAID au Honduras) confirme ces incohérences aberrantes, tout en reconnaissant leur " impuissance " à imposer d'entrée des critères unifiés. Officiellement, l'absence initiale de consensus parmi les ONG internationales quant à la conception de la propriété, empêcherait toute tentative conciliatrice utile.

Le projet de construction de 142 habitations à Nuevo Barrio, au sein de la municipalité d'Esteli (Nord Nicaragua) prouve qu'à partir de la conceptualisation claire des enjeux au sein d'un espace commun ONG /mairie, il est possible d'éviter les contradictions les plus flagrantes. Ainsi, la mise en activité d'une commission unissant les ONG nationales et internationales, le Comité de Jumelage et la mairie d'Esteli, a permis de mettre en commun le savoir-faire et les spécificités de chacun des intervenants et de poser des conditions identiques à toutes les ONG, par exemple dans le plan des maisons ou des matériaux de construction, mais aussi des critères d'accès à la propriété applicables à tous les bénéficiaires.

Si Mitch devait laisser un enseignement, c'est aussi celui de la nécessité urgente d'une politique gouvernementale de logement à intérêt social afin que chaque acteur n'impose ses conditions propres.

Les enjeux économiques autour des différentes prohibitions de vendre, de louer ou encore d'hypothéquer

Plusieurs interrogations se posent quant à l'objectif clairement déclaré par les différentes ONG rencontrées **d'éviter le commerce trop rapide de l'habitation** et, dans certains programmes, du "solar".

- Comment le respect de ces interdictions peut-il être assuré si aucun mécanisme technique de suivi n'est mis en place ? En effet, la confiance en la bonne foi des bénéficiaires et la force d'engagement du contrat ainsi signé sont les principaux arguments avancés par les associations afin de garantir un tel respect. Sont-ils suffisants ? La perte des biens parfois prévue en cas de violation de cette obligation contractuelle, forcera-t-elle l'attachement des bénéficiaires à leurs obligations ?
- Ces réflexions gagnent encore en légitimité si nous tenons compte de la particularité culturelle du Honduras et surtout du Nicaragua en terme de tradition migratoire. En outre, une connaissance sociologique montre qu'en présence d'un marché foncier informel, les ventes et acquisitions reposent souvent sur un fonctionnement oral, débouchant sur de nouvelles situations socialement acceptées et respectées par la communauté. Ajoutons que de nombreux programmes d'habitations situés en zone péri-urbaine, réunissent des paysans ainsi éloignés de leurs terres. Une vision anthropologique veut que la terre comme outil de production ait une valeur fondamentale par rapport à celle de la maison. Elle représente un bien qui n'acquiert de l'importance qu'avec le temps. Ces données laissent à penser que si une possibilité de vente intéressante se présente, la personne, dans l'idée de retourner plus près de ses terres, n'hésitera pas à effectuer une telle transaction. Et ce schéma est appelé à se reproduire dans la mesure où les bénéficiaires en possession d'un bien d'une valeur supérieure à celui détenu avant la catastrophe, y verront une source financière non négligeable.
- Signalons enfin la crainte exprimée par certaines personnes d'une concentration des propriétés des maisons construites par l'intervention humanitaire entre les mains des plus riches par l'enclenchement d'un processus massif de ventes. Cette perspective aurait sans aucun doute de graves répercussions sur la tenure générale de la terre, compliquant encore plus le problème foncier.

Un constat : les impossibilités de vendre, de louer et d'hypothéquer, en plus d'être une atteinte à la jouissance pleine et entière du droit constitutionnel de propriété et de ne pas favoriser l'autogestion et l'autonomie du bénéficiaire, reviennent à fermer toute voie d'accès au crédit. Cette observation a été émise auprès de nombreuses personnes bénéficiaires, engendrant une réaction unanime d'indifférence. Ceci renvoie inexorablement aux revendications et attentes clairement exprimées tout au long de la mission, concernant une politique gouvernementale de crédit aux garanties moins contraignantes et tenant compte de la réalité sociale.

En conclusion : ces réflexions, fruits de débats confrontant les acteurs concernés par la question et nourries de l'opinion de personnes compétentes, nous poussent à insister sur l'importance d'acquérir une vision complète de la société dans ses subtilités culturelles, sociales, économiques et politiques, au sein de laquelle les ONG interviennent avec la motivation d'assurer le retour à des conditions de vie " normales ".

4.2. COORDINATION ET PARTENARIAT

4.2.1. Questions clefs

Coordination et partenariats doivent permettre une meilleure utilisation de ressources rares pour obtenir un résultat optimal. Lors de la mission, et ceci de façon assez systématique, l'analyse des pratiques de coordination et des partenariats a montré l'existence de traitements très variables de ces questions par les acteurs humanitaires. Les ONG françaises, dans leur grande majorité, ainsi qu'un certain nombre d'autres acteurs, ont fait montre dans ce domaine d'une grande faiblesse, comme l'indiquent les exemples suivants :

- ◆ San Juan de Limay, l'armée américaine instaure un périmètre de sécurité autour du lieu où elle décide de reconstruire une école, empêchant ainsi le FACS de continuer la mise en œuvre de son projet.
- ◆ Projet Provienda de l'Union Européenne à Managua : 16 maisons sur 800 sont construites. Type lotissement Bouygues. Critère UE pour l'obtention des maisons : avoir un revenu d'au moins 3000 Cordobas par mois (équivalent à un salaire mensuel moyen au Nicaragua). Cet élément constituant le 1^{er} point d'accrochage, le second étant né du fait des velléités du président ALEMAN d'en faire bénéficier ses connaissances.
- ◆ " Les expatriés présents en Amérique Centrale ont une expérience typiquement africaine, d'où des stratégies de partenariat qui s'en ressentent... " ECHO Managua
- ◆ " Beaucoup d' " urgenciers " qui ne connaissaient pas le pays sont arrivés en sachant ce qu'ils voulaient faire, mais pas si leurs méthodes seraient adaptées. Les étrangers n'ont pas accepté la coordination et les conseils locaux ".
- ◆ " L'aide a été délivrée au Honduras dans les endroits les plus " sexys ", à l'instar même de l'idée de développement durable et sans consultation des bénéficiaires devenus pour la communauté internationale des \$. Les ONGI sont entrées en compétition face aux bailleurs, jusqu'à ce que le Kosovo fasse parler de lui... entraînant tout le monde dans le sillage des caméras. "

La coordination peut se faire à différents niveaux (International, multilatéral -ONU, la BID avec le groupe consultatif, associatif -forum des ONG à Stockholm- européen -VOICE-, national, nationalitaire -Task-Force post-Mitch en France-, etc.) et ceci de façon variable en fonction des contextes (Traditionnel, rattaché à une histoire plus ou moins propice à l'émergence de structures représentatives de la société civile ou opportuniste, notamment lié à une situation de crise ou à des mobilisations de ressources)

La mise en place de ces coordinations et partenariats n'est ressentie comme importante que par rapport aux réponses aux questions suivantes :

Questions	Coordinations et partenariats
Pourquoi ?	Pour des pratiques humanitaires qui collent à la réalité des " besoins " et d'un contexte global ; Pour une pertinence accrue des actions internationales en période de crise ; Pour la cohérence des interventions ; Pour des projets de meilleure qualité d'un point de vue technique ; Pour identifier les possibilités de partenariat et de mise en réseau ; Pour la pérennité / viabilité des actions ; Pour représenter une force de proposition auprès des bailleurs ou des autorités.
Pour qui ?	Pour une intervention adaptée auprès des populations concernées ; Pour une croissance qualitative de l'action humanitaire internationale.
Quand ?	En permanence, mais de façon plus soutenue en période de crise. Tout au long du cycle des interventions, du diagnostic à l'évaluation finale
Comment ?	En s'appuyant sur les structures de coordination existantes ; En soutenant ponctuellement ces structures (ressources humaines, soutien structurel et organisationnel, cotisations financières) ; En névinqant ni les partenaires associatifs nationaux, ni les autorités, ni les bailleurs de fonds ; En partageant et en échangeant l'information sur les projets et la connaissance globale ; En soutenant la création d'une base de données unique ou de référence ;

	En évitant la duplication de projets ; En organisant des débats autour de problématiques pointues.
Où ?	Tant au niveau central que délocalisé dans le pays concerné ; Dans les pays du Nord pourvoyeurs d' " aide " .

4.2.2. Coordination et partenariat : enjeux

Dans le contexte analysé par la mission, quels auraient pu être les objectifs pour la mise en place de mécanismes de regroupement, d'échange, de mise en commun et de consultation ? *A priori*, c'est une question de pertinence et d'adéquation, de qualité, de viabilité. Il s'agit donc bien d'objectifs tout à fait honorables... mais l'histoire se complique très largement lorsque l'on considère les enjeux qui interfèrent et heurtent les bonnes résolutions. Enjeux politiques et économiques, tels sont ceux véhiculés par l'aide internationale, et consciemment ou non par les acteurs qui la mettent en œuvre. Il est possible d'imaginer comment une politique accrue de coordination et de mise en œuvre de partenariats renforcerait les acteurs humanitaires ou de développement dans leur positionnement éthique et idéologique, face à des enjeux qui justement parfois dépassent leur motivation première. Si tant est que "l'union fait la force", alors une volonté d'influer, voire de pousser à une certaine conditionnalité de l'aide, demande une cohésion du groupe. Alors les acteurs auront-ils le poids nécessaire au travail de "lobby".

L'un des points capital au Honduras est le travail de lutte contre la corruption et l'accès à une certaine transparence de l'utilisation des fonds (on indique que 80% des donations effectuées lors du passage de Fifi ont été détournées). Ces points sont certes récurrents mais en l'occurrence Mitch devient une opportunité pour une vision de processus au plan national.

4.2.3. Mise en œuvre pratique...

Les facteurs "manque de temps" et "redondance des réunions de coordination" sont souvent évoqués par les acteurs pour légitimer le fait qu'ils ne connaissent guère ce qui est organisé en la matière. Notons cependant qu'il est tout à fait possible de cibler les quelques démarches et réunions porteuses et ainsi de participer activement à la dynamique. L'excuse du manque de temps n'est guère crédible lorsqu'il s'agit de reporter des débats de fonds ou l'établissement de stratégies qui porteront sur le moyen ou le long terme. L'établissement de partenariats opportuns et l'identification des dynamiques et des acteurs existants renvoient aux mêmes remarques.

Or, il existe des outils et des structures privilégiant ces dynamiques. Au Nicaragua, un répertoire des associations nicaraguayennes a été édité et est disponible en librairie. Il permet, comme les répertoires auxquels nous avons accès pour la France et pour l'Europe, d'identifier des partenaires en fonction de leur spécificité, localisation, mode de structuration et fonctionnement, base idéologique. La disponibilité des contacts facilite alors les rapprochements.

Le même type de document existe au Honduras. Nous n'avons rencontré que très peu de partenaires français qui tout simplement connaissent cet outil. Or, à travers les structures de coordination porteuses, ce type d'information est disponible très simplement et rapidement.

Tipitapa- Nicaragua

L'Eglise catholique avec Caritas, des carmélites, des religieux canadiens, une association arabe... L'"asentamiento" a été pris en compte par différentes organisations. On y trouve ainsi des maisons reconstruites selon des stratégies différentes et certains habitats temporaires pour lesquels un remplacement par une construction définitive n'est pas encore acquis (90 familles). Les matériaux de construction varient, et les latrines existent fonction de leur prise en compte ou non par le donateur. Le système de food for work a été pris en compte par le PAM, tandis que certaines organisations réalisaient en parallèle des distributions alimentaires en complément. Il y a l'eau potable, mais pas encore l'électricité. Handicap International a construit une école temporaire. Amurt lance le projet alphabétisation et prise en charge du préscolaire. Une rencontre sur ce volet éducatif pourrait être programmée entre les différents intervenants. Des équipes médicales passent de temps en temps et mobilisent l'école pour des consultations. Les dentistes, de provenance différente, sont souvent de passage. Une jeune femme sourit : " *En décembre plus personne n'aura de dents si chaque fois chacun en arrache* ". Les associations confessionnelles ont entamé les travaux avant que la question foncière ne soit réglée, se basant sur un accord tacite entre la mairie et le propriétaire. Cet espace de terre reste inondable et des vents trop forts pourraient causer de sérieux problèmes. Selon la personne en charge de la coordination, il n'y a pas de problème de coordination, mais il nous cite en exemple des revendications nées après que les travaux aient pris forme... " *A cheval donné, tu ne regardes pas les dents* "... Quelques réunions se sont tenues avec tous les donateurs au sein d'une commission infrastructure, mais sans lien opérationnel avec la mairie concernée. " Trop

d'argent est venu, il faudrait appuyer le processus de développement communautaire, la conscientisation. La mobilisation n'est plus aussi importante qu'au début. Ce sont les retombées de toutes ces donations. Même le nettoyage des rues n'est plus fait spontanément. ”

Le Nicaragua et le Honduras et leurs sociétés civiles organisées

Le Nicaragua présente un réseau ancien et diversifié, comprenant des associations, ONG, syndicats, mouvements sociaux, associations de producteurs... Ce réseau est issu et marqué idéologiquement par l'histoire sandiniste. Sont également présents des acteurs de mouvance confessionnelle. Il existe un répertoire et des études sur la mouvance associative nicaraguayenne. Une modification concernant la loi régissant les ONG nicaraguayennes (loi de 1947) est à l'ordre du jour.

Le Honduras n'a pas l'histoire de ses voisins, Nicaragua et Salvador, qui ont toujours bénéficié de plus de soutien. La représentation de la société civile hondurienne est beaucoup plus jeune, et en pleine construction, à la recherche de ses marques. Le réseau, plus récent, émerge, avec la notion d'OPD.

Pays	Nom des institutions	Description succincte et remarques
Nicaragua	CCER (<i>Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucion</i>)	Cas un peu particulier car, même si la structure a pris forme officiellement avec la catastrophe, elle était en gestation depuis beaucoup plus longtemps. Elle représente environ 320 organisations et a été le coordinateur de l'audit social mené au Nicaragua en février 1999 pour la première phase, puis en août dernier pour la seconde phase.
	FONG (<i>Fédération des ONG nicaraguayennes</i>)	Regroupe depuis une douzaine d'années plutôt des ONG de développement traditionnelles. Elle est le parent de la CCER et a à sa tête la même présidente, Ana Quiros. Un ouvrage sur l'histoire des ONG nicaraguayennes a été publié par la Fédération qui a longtemps été le seul interlocuteur du gouvernement, jusqu'à il y a quelques années, la CCER ayant depuis pris le relais
	CIVITAS	Réseau d'éducation civique, il représente le contre pouvoir de la CCER et est proche du pouvoir libéral nicaraguayen. Il travaille dans le sens d'un soutien à la démocratisation. La coordination entre la CCER et CIVITAS est très soutenue, même si cela a pu provoquer des tensions au sein des réseaux. CIVITAS n'a pas souhaité intégrer la CCER mais représente ainsi une gamme plus large de partenaires moins militants. Dans le dialogue avec le gouvernement, cette situation semble tout à fait productive et permet même de renforcer certaines demandes et positions. CIVITAS a par exemple joué un rôle en appuyant la demande d'intégration des propositions des ONG dans la proposition gouvernementale pour Stockholm.
	SECRETARI :	Le secrétariat des ONG internationales existe depuis une douzaine d'années et compte environ 40 ONG internationales. Le Secretari est en lien avec le FONG, et de même mouvance politique. Le Secretari tient une réunion par mois et fonctionne en sous-groupes de travail géographiques (Nordiques, Europe et Amérique du Nord, Méditerranée et Europe centrale). Pendant Mitch, il n'y a pas eu plus de réunion, voire un repli sur soi du fait de la surcharge de travail, mais le Secretari a établi des ponts avec le gouvernement sur les points de coopération externe : coordination, échange d'information... Le but a été d'éviter la confrontation comme cela a pu se passer avec l'Union Européenne (Projet Provienda). Le Secretari a eu un rôle de centralisation de l'information pendant Mitch et ensuite, ainsi que celui de médiateur au plan administratif, de mise en réseau avec des structures existantes, et de coordination avec des partenaires nicaraguayens. Il s'est coordonné avec la CCER pour l'organisation de la rencontre des ONG à Stockholm. Les échanges sont globalement bons et existants entre la CCER, le FONG et le Secretari.
	<i>Le Secrétariat de la coopération externe :</i>	L'échange avec les réseaux y est existant. Des réunions se tiennent le premier mardi de chaque mois avec les représentants de la CCER et de CIVITAS.
	<i>Le réseau CARITAS</i>	La distribution de l'aide gouvernementale s'est faite via les Eglises/Caritas, en lien avec les 8 diocèses du Nicaragua, représentant 173 paroisses, et donc autant de cellules Caritas, centralisant cette aide.
Honduras	INTERFORO	Réseau porteur, intégrant Fosdeh et Asonog. Interforo a pu intégrer le processus de Stockholm et les mécanismes de suivi en cours d'élaboration au niveau gouverne mental. Un travail important sur la question de la dette a été réalisé et donne lieu à un suivi. Un bureau de suivi technique doit ouvrir. L'un des points d'achoppement du réseau est son manque de connexion à la base.
	FOPRIDEH	Réseau né il y a 18 ans en cours de réorganisation structurelle, Il regroupe environ 90 associations. Foprیده a édité un répertoire des organisations honduriennes (200 y sont répertoriées sur 450), régulièrement remis à jour.
	<i>Red de desarrollo sostenible</i>	A joué un rôle important pendant Mitch, via Internet.
	ACI	Est née il y a 5 ans de l'intention d'une douzaine d'associations de développement européennes et nord américaines de se coordonner et d'échanger sur leurs pratiques dans le sens d'un renforcement des capacités des ONG locales. Pendant l'urgence le groupe s'est ouvert et a organisé des rencontres. Mitch et dans sa foulée l'aide d'urgence massive aurait ainsi, selon ACI, fait évoluer le panorama social, dissociant des communautés entre mobilisation et réception des donations. ACI doit entamer une enquête sociale (audit social) sur le long terme. La volonté est de réussir à traiter avec les grosses ONG pour éviter trop de bouleversements sociaux.
	<i>COPECO, commission for the Emergency, Alertness, Awareness,</i>	N'a pas rempli son rôle au moment de Mitch. De plus les réunions de coordination se tenant dans les baraquements militaires, on peut imaginer que cela ait freiné certaines ONG. COPECO a finalement disparu derrière les ONGI après deux à trois semaines.

Au Nicaragua :

Au sein de ces différentes structures de coordination, les objectifs semblent plus opérationnels que de mise en débat de thématiques de fonds. Certains partenaires nicaraguayens argumentent ce point en évoquant le fait que les décisions sont souvent prises au Nord et que les ONG internationales agissent

“ de leur côté ”. Les échanges deviennent alors beaucoup plus pragmatiques. Au niveau local, l'établissement de comités d'urgence pendant la crise s'est parfois prolongé, comme à Esteli par exemple, en l'établissement de comités de coordination pour la reconstruction.

Au Honduras :

Les ONG internationales focalisent sur le volet opérationnel alors qu'elles pourraient contribuer au développement et au renforcement de mouvements en place. Certaines organisations honduriennes ont expérimenté le travail en urgence depuis trente ans, entre les catastrophes naturelles et la guerre (avec la Contra au Sud), mais ce ne sont pas celles qui ont reçu les fonds après Mitch. Les initiatives au plan local dans les tous premiers moments de l'urgence montrent d'ailleurs à quel point la mobilisation pouvait être forte. La phase d'urgence au Honduras a fait montre d'une absence de coordination totale, mais comme le soulignent certains partenaires, la mise en pratique était difficile, tout simplement par exemple du fait de l'isolement géographique au niveau délocalisé. Ensuite, une coordination aurait pu s'instaurer entre toutes les structures existantes aux niveaux central et local. Aucun lieu central pour des réunions n'a été mis en place, même au niveau des Nations Unies. Les réunions organisées par ECHO étaient les plus fréquentées.

Au plan international

Des structures de coordination se sont mises en place juste après la catastrophe. On retrouve ainsi des mécanismes liés aux instances des Nations Unies (OCHA, PNUD...), ou bien présidés par la BID pour ce qui concerne les bailleurs de fonds internationaux, au travers des réunions des groupes consultatifs à Washington (décembre 1998), puis à Stockholm (mai 1999). La coordination mise en place dans le cadre des Nations Unies, s'appuyant sur le représentant du PNUD dans son double rôle de Coordinateur des Urgences du Système onusien et d'opérateur du développement, qui a commencé à fonctionner dans les semaines qui ont suivi la catastrophe, semble avoir été plus effective sur le terrain, appuyée par le DMT (Disaster Management Team), qu'au niveau central de chaque pays. Il n'y a cependant pas eu de coordination concernant les stratégies de reconstruction de l'habitat, par exemple entre le PNUD et la Croix Rouge (les coûts de revient des maisons reconstruites variant respectivement de 1 500 US\$ à 5 000 US\$).

Les bailleurs se sont également mobilisés plus ou moins rapidement dans ce sens. ECHO par exemple proposait à Managua au mois d'août dernier la mise en place de deux types de coordination : Une coordination intra-ECHO, concernant les partenaires financés par ECHO, et portant sur la situation humanitaire du pays, le but étant de permettre une meilleure préparation aux situations d'urgence, de connaître les structures locales pour obtenir l'information plus rapidement et être plus efficace ; Une coordination thématique spécifique, par exemple sur les questions épidémiologiques, permettant d'ouvrir le cercle à d'autres partenaires. Ce n'est que plus tard que d'éventuels liens seront établis avec la CCER par exemple. “ La coordination est une partie intégrante du nouveau contrat ECHO. Un travail est fait pour passer à la réalisation ”. ECHO reconnaît d'autre part une méconnaissance de la réalité locale par les expatriés, au moins dans le court terme. La proposition de ECHO est de mieux construire avec les partenaires, mais “ il est impossible d'obliger ”.

Stockholm, sous l'égide de la BID...

A Washington en décembre 1998, il fallait attendre Stockholm en mai 1999 ; beaucoup de promesses et d'annonces d'allocation de fonds ont finalement été faites à Stockholm, mais il faut désormais attendre les passages aux actes, loin d'être effectifs, les billions se font toujours attendre ! De Stockholm chacun s'entend pour retenir qu'il s'agit bien d'un processus et non d'un événement en tant que tel, d'où l'importance accrue de travailler à la mise en place de mécanismes de suivi à tous les niveaux. Mais comme nous avons pu le vivre au sein de la Task-Force à Paris, les énergies sont aussi un peu retombées en Amérique centrale dans les quelques mois qui ont suivis cette période intense.

Au niveau français

La coordination coté français s'est organisée en fait autour de deux pôles : la Task Force Mitch sur la base de l'initiative lancée par le Groupe URD, et les coordinations informelles liées aux passages réguliers de responsables de la Fondation de France et de la Missions de Liaison auprès des ONG (MILONG). Le premier niveau était à la base du fonctionnement des échanges en France et entre la France et le terrain. Ce travail aura été globalement riche et constructif, bien que trouvant ses limites dans une proposition collective réalisée sous la pression du temps et de diverses autres contraintes. L' " après Stockholm " a permis d'entamer la préparation de la mission d'évaluation/capitalisation que le groupe URD avait planifié pour l'été 1999. Le deuxième était essentiellement une coordination de terrain, afin de faciliter les visites, notamment celles de représentants de la Fondation de France ou de représentants du Ministère Français des Affaires Etrangères sur des aspects logistiques et d'information. Cette coordination n'a abouti à aucun moment à un processus d'échanges techniques et de mise en cohérence. On notera par ailleurs la très grande faiblesse des relations entre les ONG françaises d'une part et les reste de la communauté humanitaire, tant internationale que nationale ...

La coordination des ONG françaises à Managua

Au moment de l'urgence, l'installation des ONG a fait passer au second plan les questions de coordination. Le premier objectif de celle-ci lorsqu'elle s'est montée a été la préparation de la réunion de Stockholm. Cinq réunions se sont tenues en deux mois, mais finalement ce sont principalement cinq personnes qui ont travaillé à la rédaction du document de proposition qui a ensuite été transmis au groupe de la Task-Force à Paris. Il semble que les termes et objectifs de la coordination n'aient pas été suffisamment clairs pour le groupe concerné, et que d'autre part l'un des obstacles ait été la réduction de ce même groupe à des partenaires franco-français. Une coordination thématique et éventuellement géographique est préconisée pour l'avenir.

Si l' animation réalisée par le CSN de l' ambassade a été appréciée par tous, il n' en reste pas moins qu' il a même fonctionné sans cahier des charges et sans formation ad-hoc sur le thème "coordination et urgence"

Au niveau régional

Les initiatives ante Stockholm semblent avoir perdu de leur vigueur, pour favoriser des replis nationaux, alors que Stockholm était présenté comme une opportunité pour un resserrement régional. Par exemple ALFORJA, basé au Costa Rica, est fortement remis en cause par les nicaraguayens et aucun contact n'a été pris depuis mai dernier.

Le dispositif régional français est lui-même assez peu opérationnel puisque très éclaté. En effet, afin de laisser à chaque ambassade de la région une bride de "régional", la coopération culturelle et technique régionale est au Costa-Rica, la coopération militaire est au Guatemala, la coopération économique est basée à etc.

4.2.4. En conclusion...

Les ONG nationales ont le sentiment d'avoir au mieux été instrumentalisées par les ONG internationales, et au pire laissées de côté. Parallèlement elles se sont trouvées décalées par le démarrage de contraintes structurelles, identiques à celles que connaissent si bien leurs homologues du "Nord".

Par exemple un programme financé par ECHO et mis en œuvre par CISAS, une ONG nicaraguayenne, et Oxfam UK, a provoqué la fermeture d'autres projets. En effet, les fonds étant arrivés très tard, il a fallu assumer la réalisation en 3 mois au lieu de 8, et donc sacrifier certaines autres activités.

Les partenaires nicaraguayens regrettent que leurs structures aient été réduites à de la mise en œuvre, parfois hors de leurs compétences d'origine. Certaines associations actives par exemple dans le secteur social ont dû s'investir dans la reconstruction de l'habitat. De même la délocalisation géographique induite par les "partenaires" étrangers a certaines répercussions. Les ONG tendraient ainsi à devenir plutôt des exécutants que des éléments de contre-pouvoir ou de proposition.

Les partenaires nicaraguayens rencontrés nous ont dit regretter le manque de contact avec les ONG internationales. La question de la consultation semble en être à un point encore plus éloigné de la réalité.

Le représentant de ECHO au Honduras nous rappelle que les ONG portent la responsabilité de leurs projets, mais ne peut-on pas imaginer que le bailleur puisse, par le biais de critères de sélection des projets financés plus affinés, inciter à la prise en compte de certains points, comme par exemple la consultation des partenaires et de la population dans la définition du projet ? On peut alors poser quelques questionnements : Par rapport à la pertinence des projets, et ce au vu de la mise en marge des partenaires dans la phase d'identification ; Par rapport à la viabilité ou pérennité desdits projets, et finalement par rapport aux conséquences socio-économiques induites plus ou moins directement.

Utiliser les savoir-faire de chacun et trouver des mécanismes de partage et d'articulation de ces savoir-faire devient un enjeu opérationnel fondamental. Or, beaucoup de synergies importantes entre les acteurs des états, de l'ONU, des ONG internationales et nationales ont été mal valorisées, parfois même complètement inexistantes.

Au final, c'est la qualité du travail, et donc l'impact sur les victimes des catastrophes qui en souffrent. Cet enjeu de coordination, au lieu de devenir un lieu d'affrontement des ego des uns et des pouvoirs institutionnels des autres devra trouver une vraie résonance dans la conduite des programmes. Celle-ci verra certainement sa raison d'être et en sortira renforcée si chacun se rend compte de son incapacité à faire face à l'ensemble des besoins, des connaissances, des savoir-faire, des ressources. Les coordinations locales doivent certainement leur succès à ce que les acteurs sur place se sont rendus compte de la nécessité de la concertation. Reste encore à inventer les mécanismes pour y intégrer les autres acteurs.

Le partenariat apparaît ainsi comme une condition *sine qua non* à la réussite. Pour comprendre le contexte et ses répercussions dès l'urgence, pour inventer un nouveau mode de reconstruction, les acteurs internationaux sont obligés de créer des partenariats avec les acteurs locaux.

Cependant, pour construire de véritables relations de partenariats, il est primordial de connaître les domaines de chacun des intervenants. Il s'agira de répondre aux questions suivantes : Quels sont les rôles des états ? quels sont les rôles de la société civile ? où se situent les limites entre les différents acteurs ? comment articuler les activités de chacun ?

5. CONCLUSION : LIER URGENCE-DEVELOPPEMENT

5.1. La problématique :

Revenir à nouveau sur la gestion de l'urgence aiguë et les mettre en perspective avec les enjeux de la reconstruction est essentiel. Si les préoccupations d'un certain nombre de nos interlocuteurs rencontrés sur le terrain portent effectivement bien plus sur les questions qui ont été abordées plus haut comme la question foncière, la viabilité d'une reconstruction de l'habitat, certains de ces questions et d'enjeux sont apparus dès les premières heures. Dans une perspective de capitalisation et d'apprentissage collectif, il s'agit ici de les rapporter et de les commenter.

5.2. Méthode :

De nombreux travaux d'analyse ont déjà été faits dans ce sens, qui serviront de base à cette partie du rapport. Dès le mois de Novembre 1998, des écrits du terrain viennent rappeler les risques d'une gestion décalée des secours d'urgence⁶. Un atelier, co-organisé par la Coordinadora Civil et le Groupe URD à Managua lors de son passage sur le terrain, portant sur le lien Urgence-Développement, nous aura permis d'échanger sur ce thème avec de nombreuses organisations Nicaraguayennes. Il n'est pas question, dès lors, de "réinventer la roue". La convergence des conclusions de ces différents acteurs les rendent plus que pertinentes. Au contraire, nous tenterons de nous faire écho de ces travaux, de faciliter ainsi leur diffusion et inviterons l'ensemble des acteurs (bailleurs comme opérateurs) qui interviennent dans ce genre de situation, à prendre connaissance de ces travaux afin qu'au moins, cette catastrophe puisse aussi servir de leçon.

5.3. Les vrais enjeux de l'urgence :

Il existe toute une gamme de "réflexes" dans les interventions d'urgence. Nombre d'entre eux sont remis en question. Ces remises en question proviennent d'une analyse en profondeur des vrais enjeux de l'urgence. Le tableau ci-dessous a été écrit moins d'un mois après Mitch et est lourd de signification :

Extraits de "paradigmas ante situaciones de emergencia" ⁷

	VISION TRADITIONNELLE	NOUVELLE VISION
Un désastre :	Est vu comme un événement naturel	Est un événement naturel dont les principaux effets sont d'origine structurelle. La majorité des victimes sont des secteurs pauvres.
La population affectée :	Est avant tout victime, sans capacités propres	Est constituée de personnes à forte potentialités et capacités pour comprendre et résoudre ses problèmes.
Ce qu'il faut faire en premier lieu :	Apporter les services de base à la population, lui donner des choses	Faire, en même temps que les premiers secours, un diagnostic avec la population et déterminer les priorités d'action.
Pour apporter les services de base :	Il faut que l'état ou les ONG s'organisent	Il faut que la population s'organise pour définir les besoins, organiser les services, se coordonne avec les ONG, négocie avec l'état et contrôle l'usage correct des secours.
Gestion du temps :	On voit le court terme : distribuer aliments, vêtements, médicaments, tentes, puis les matériaux basiques	On travaille à court et moyen terme (relogement, plan d'aménagement et réhabilitation économique, sociale et psychologique). Ne pas perdre de vue le long terme (développement durable, réformes)
Santé :	Curative, contrôle épidémiologique, acheminement de l'eau potable. Les médecins sont les " experts ".	De nouvelles conditions environnementales se génèrent (accès à l'eau potable, drainages, etc.) pour protéger l'état de santé. La population participe, s'éduque pour contrôler les maladies et les prévenir.
Les programmes d'aide et coopération voient :	Les problèmes et les faiblesses auxquels répondre	Aussi bien les vulnérabilités que les capacités. L'occasion d'accompagner et de renforcer la capacité de réponse des gens.
L'urgence et la crise :	Sont les résultats d'un phénomène naturel seulement	Fait partie du quotidien des gens. La crise existait avant la catastrophe naturelle, s'est intensifiée ou a été révélée. Apparaissent les conditions economico-sociales et environnementales de précarité dans lesquelles les gens vivent et sont les plus affectés.

⁶ (Paradigmas ante situaciones de emergencia, document conjoint de Tom Lent y Diana Garcia, Redd Barna ; Rogelio Gomez-Hermosillo, Vamos ; Oscar Jara, Alforja ; Honduras). Un colloque organisé au Nicaragua en janvier 1999 aboutit à la parution d'un document : "Huracan Mitch, reflexiones y lecciones, Memorias de un foro de la Sociedad Civil, Red Nicaraguense por la Democracia y el Desarrollo Local" qui reprend les mêmes points

⁷ Le 27.11.98 : Tom Lent y Diana Garcia, Redd Barna ; Rogelio Gomez-Hermosillo, Vamos ; Oscar Jara, Alforja.

L'évaluation des dégâts :	Se fait par des experts, des personnes " objectives ".	Se fait conjointement par la population et des spécialistes, en s'organisant pour appliquer et faire appliquer les recommandations.
Les organisations locales:	Les agents externes cherchent à créer des organisations qui répondent à leurs critères	Sont légitimes et peuvent mobiliser les groupes sur leur besoins ; c'est un moyen de répondre à la problématique
L'organisation de la population touchée :	Est une menace au système établi qui peut poser des problèmes politiques (...)	Est un secteur de la société civile qui doit et peut avoir un impact sur la reconstruction collective (...)
La reconstruction :	Il s'agit de revenir à la " normalité " le plus tôt possible. Répondre à l'urgence en ayant comme indicateur le retour au fonctionnement des services minimaux	Est une opportunité de nouvelles formes de vie et de travail, fortifiant le tissu social, la créativité des plus pauvres, des formes de vie plus écologiques, équitables, dignes.

5.4. Les leçons de l'urgence

Une mémoire existante ainsi que la consultation de partenaires ou de structures anciennes peu utilisées

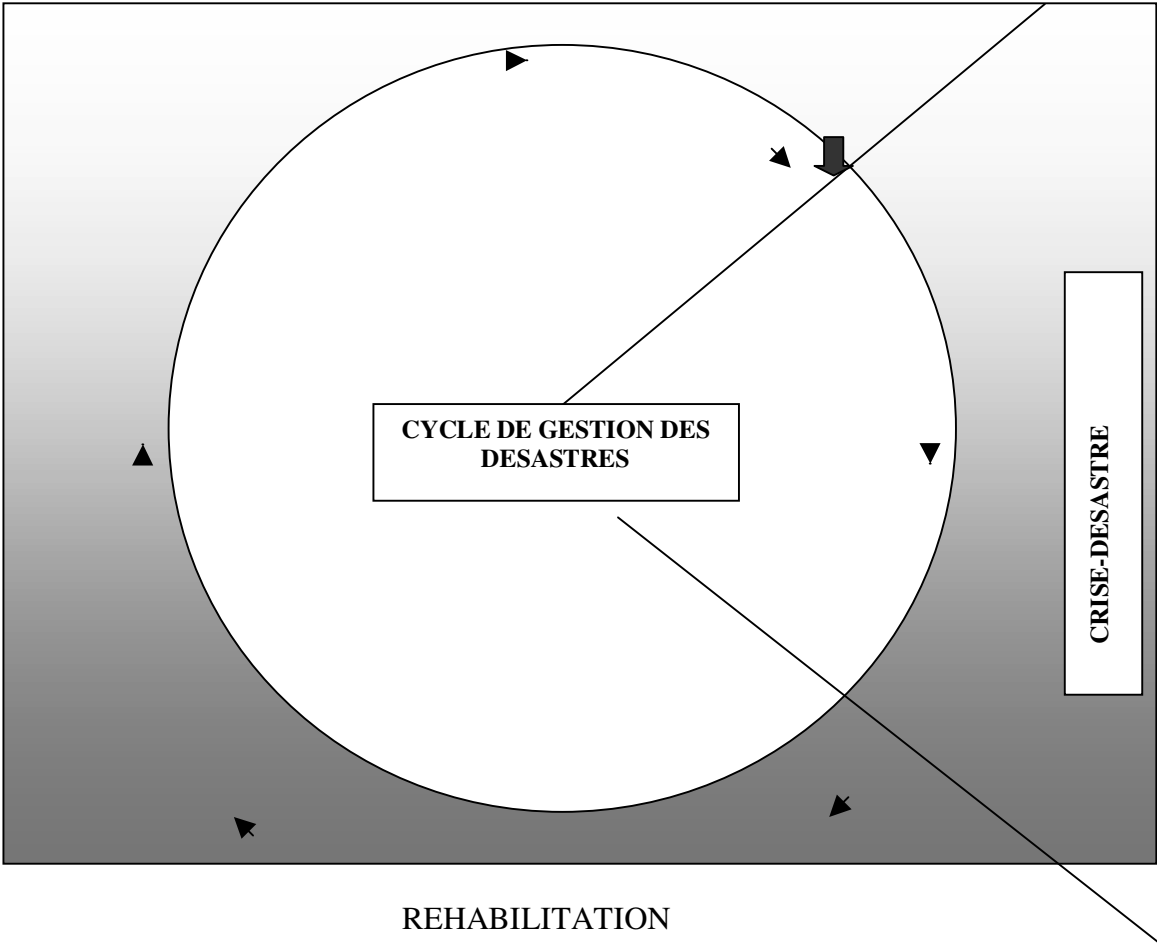
Le contexte centraméricain est certes un exemple porteur, puisque cette région a donné lieu depuis un certain nombre d'années, à de nombreuses études. Sur des sujets très techniques donc, comme celui de la question du foncier, ou bien des modes agricoles, la littérature est très abondante. D'autre part, la région a essuyé un nombre important et diversifié de catastrophes naturelles, phénomènes contigus à des périodes de guerres civiles intenses, et a pour cela été l'objet de nombreux programmes de solidarité internationale. Ceci permet de pointer l'expérience que peuvent avoir des populations données, ainsi que des acteurs étrangers immergés dans le milieu, en terme de réponse à l'urgence. Ces deux types de sources n'ont, dans le cas de la catastrophe provoquée par Mitch, quasi ment pas été mises à profit. C'est ainsi que des projets de réhabilitation omettraient de prendre en compte des données connues et analysées depuis longtemps...

L'absence de lien entre causes du désastre et stratégies de reconstruction

Dans les pays d'Amérique Centrale, confrontés périodiquement à des catastrophes naturelles (cyclones, tremblements de terre, raz de marée...), la question de la gestion de ce type de situation est structurelle. Le développement durable de ces sociétés passe obligatoirement par une prise en compte des phénomènes naturels.

- la première évidence est que l'urgence s'attaque aux plus pauvres (cf conclusions de l' étude sur les axes "Santé" et "Reconstruction"), remettant en question le mode de développement pratiqué. Le système, ultra-libéral, a creusé les différences sociales et rendu plus vulnérables les plus pauvres. L'urgence a été alors révélatrice des fragilités induites par ce mode de développement.
- La seconde question porte sur la reconstruction. Si les acteurs de la reconstruction ne se posent pas les questions des causes des vulnérabilités observées et reconstruisent un modèle à l'identique (voir même un modèle rendant les gens plus vulnérables), le cercle de gestion des désastres (cf infra) se transforme vite en cercle infernal.
- La troisième question porte sur la préparation aux désastres. Dans un système où les catastrophes naturelles se succèdent, cette étape est essentielle.

L'une des critiques les plus vives faites aux différents gouvernements en place actuellement est d'avoir une vision à court terme et de ne pas prendre en compte ces différents paramètres. Il serait dommage que la " communauté internationale de l'aide " tombe dans le même panneau. Dès lors, il faut s'interroger sur la pertinence des programmes mis en œuvre et de leur intégration au cercle ci-dessous :



Quelles stratégies autour de la recherche de qualité ?

Si l'on recherche le point commun entre les motivations qui ont poussé le Groupe URD à lancer l'initiative " Post-Mitch " en Novembre 1998, celles qui ont incité la Commission Coopération-Développement à la soutenir et enfin les enjeux affirmés par la Fondation De France expliquant la mise à disposition de financements pour l'ensemble de la démarche, on trouve la quête de qualité, doublée, notamment pour la Fondation, d'une exigence de compte-rendu pour ses dizaines de milliers de donateurs privés. On retrouve là l'enjeu même de la démarche évaluative : apprendre pour améliorer et faire montre de responsabilité (accountability, pour citer le terme anglais en usage).

Il est clair que pour le Groupe URD, le centre d'intérêt est plutôt la première partie de l'équation, tandis que le deuxième terme est plus au cœur des préoccupations de la Fondation de France. Les deux sont néanmoins étroitement liés. C'est bien du meilleur service rendu aux victimes avec l'utilisation la plus effective des fonds mis à disposition par la générosité du public, lequel attend que lui soit rendu des comptes. Néanmoins, on a pu visualiser l'implication du bailleur et sa mobilisation sur les thèmes " qualité " et " réalité de la mise en place " par la fréquence des missions du responsable du secteur de la solidarité internationale sur le terrain.

La démarche du Groupe URD aura néanmoins tenté d'éviter le pointage " ligne par ligne " des couples " budgets/ réalisations " pour plutôt tenter de sortir les grandes lignes de ce qui pourrait permettre cette amélioration de la qualité des interventions. Autour de cela, quatre grandes recommandations émergent de façon prégnante :

Pour un renforcement des capacités de diagnostic :

Recherche et capitalisation sur les méthodes, diffusion et formation des responsables de missions exploratoires, etc.

Pour un renforcement des compétences des acteurs et la facilitation de l'accès aux informations pertinentes :

Formation aux techniques, accès facilité à des banques de données , etc.

Pour un renforcement de la capacité des bailleurs à filtrer les projets :

Pouvoir mieux séparer ce qui a donné lieu à un diagnostic sérieux et ce qui est de la préparation de documents de projet sans analyse et sans autre stratégie que les thèmes et approches " à la mode ".

Pour une plus grande exigence en termes de coordination et de partenariat :

ANNEXE I : LA QUESTION FONCIERE

1. RAPPEL HISTORIQUE DE LA PROBLEMATIQUE FONCIERE

Seuls les grands traits de l'évolution historique de la problématique foncière au Honduras et au Nicaragua seront évoqués, avec l'aide des études réalisées par Michel Merlet, ingénieur agronome auprès de l'IRAM⁸, ainsi que de l'ouvrage de Jacques Chonchol relatif aux systèmes agraires en Amérique Latine⁹. En outre, un certain nombre d'observations, notamment celles concernant les dernières orientations politiques, ont été reprises de divers mensuels tels que *El Observador Economico*¹⁰ et *Envio*¹¹.

Un certain nombre de **similitudes** unit le Honduras et le Nicaragua dans leur histoire agraire. En effet, en raison d'une civilisation pré-colombienne et d'une colonisation espagnole communes, les deux pays ont vu l'émergence d'un groupe social métis constitutif de l'essentiel du paysannat. Les descendants des colons espagnols, les *criollos*, après avoir obtenu leur indépendance, disputèrent les richesses, dont la terre, à cette couche paysanne montante. A cette situation s'ajoute une accumulation d'événements qui feront des enjeux de la question foncière une des causes majeures de l'instabilité et des conflits armés ayant dévasté le Honduras et le Nicaragua, au cours des dernières décennies. Brièvement, la très forte concentration de la propriété foncière entre les mains des dirigeants ou de personnes gravitant dans les sphères du pouvoir, les revendications paysannes en termes de redistribution égalitaire des terres, la mise en place de politiques agraires dont la majorité des acquis a été anéantie par les mesures d'ajustement structurel après le virage libéral des années 1990, sont les autres caractéristiques communes au Nicaragua et au Honduras. En dépit de ces similitudes, nous ne pouvons ignorer **la différence de contexte politique et idéologique** ayant présidé à ces histoires agraires, et qui ont de fait commandé des stratégies diverses.

A – L'histoire agraire hondurienne :

Une république bananière :

C'est essentiellement à partir du Honduras que les premières exportations de bananes d'Amérique Centrale se sont développées en direction de la Nouvelle Orléans. En 1899, est créée à Boston une compagnie bananière qui allait marquer le destin de l'Amérique Centrale : l'United Fruit Company. Agissant de concert avec la Cuyamel Fruit Company et la Standard Fruit and Steamship Company, elle prit le monopole de toutes les activités bananières sur l'ensemble de l'Amérique Centrale et les Caraïbes au début du XX^{ème} siècle. Initialement, les premiers planteurs étaient des nationaux situés dans la zone atlantique du pays. Dès 1885, les entreprises nord-américaines arrivent et investissent dans la production bananière. Des concessions leurs sont peu à peu attribuées par les gouvernements. La première grande compagnie est la Vaccaro Brothers Co suivie de la Cuyamel Fruit Co et de l'United Fruit Co. Ensemble, elles seront à l'origine du grand complexe bananier hondurien sur le littoral Atlantique, tandis que les gouvernements militaires successifs délivrent toujours plus de concessions concernant la côte Nord.

Ces concessions octroient également l'autorisation aux compagnies d'utiliser librement les forêts et la force motrice des fleuves ; elles stipulent aussi une exonération d'impôts au bénéfice de la compagnie. Ces autorisations cédées sur une si grande échelle ont eu pour conséquence l'appropriation et l'usurpation par les puissantes compagnies des meilleures terres, notamment celles des départements de Cortes, d'Atlantide et de Colon de la côte Atlantique, sur lesquelles étaient installés les petits producteurs indépendants.

L'apogée des entreprises bananières eut des conséquences sociales car, si l'exploitation des plantations était le fait au début d'une main d'œuvre noire (déplacée de force de Jamaïque essentiellement) et chinoise, peu à peu se dessina le schéma d'une migration interne des travailleurs nationaux agricoles vers les plantations à l'époque des récoltes. C'est dans ce contexte de très forte concentration économique des intérêts de ces entreprises étrangères que débute en 1962 la réforme agraire.

La réforme agraire :

En 1954, éclatent de violents conflits agraires dans la zone de la côte Nord consécutifs à une vague de licenciements massifs d'ouvriers agricoles par les compagnies transnationales. Ces derniers, contraints de retourner à une petite production directe, sont confrontés aux difficultés de l'accès à la terre essentiellement détenue par de grands éleveurs. La multiplication de ces tensions suscite la création de la première organisation paysanne, principale instigatrice des invasions de terres appartenant aux compagnies bananières. S'organisant en 1962 sous le nom de la Fédération Nacional de Campesinos de Honduras (FENACH), cette entité n'obtint jamais cependant de statut légal et fut durement réprimée. Confronté à un environnement si contestataire, c'est avec l'appui de l'Alliance pour le Progrès que le décret du 29 février 1962 pris sous le gouvernement de Villeda Morales (libéral), marque le début de la réforme agraire hondurienne. En effet, après le triomphe de la révolution cubaine et sur l'inspiration du Président Kennedy est lancée la Politique pour le Progrès, définie à la conférence de Punta del Este en 1961 et qui vise à contrecarrer en profondeur les révolutions d'obédience marxiste. Ainsi, les Etats-Unis conditionnent désormais leur aide financière et économique à la volonté des pays du continent latino-américain en général, et du Honduras en particulier, d'introduire des changements structurels grâce à l'impulsion d'une réforme agraire. Dans un même temps et afin d'assurer la réalisation des dispositions de ce premier décret par l'intermédiaire d'une structure maîtrisable, est constituée sous l'égide gouvernemental l'ANACH (Asociacion Nacional de Campesinos de Honduras).

⁸ Michel Merlet, chargé de programme auprès de l'Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement, *Réformes agraires, marchés fonciers, organisations paysannes : échecs et défis. Les cas du Nicaragua et du Honduras*, CIESAS – IRD, Transitions foncières et changement social, Atelier international, Mexico, 9 – 11 mars 1999.

⁹ Jacques Chonchol, *Systèmes agraires en Amérique Latine*, Ed. de l'HEAL, Paris, 1995.

¹⁰ *El Observador Economico*, sous le titre traduit de l'espagnol *20 ans après, que s'est-il passé avec la réforme agraire ?* sont réunis de nombreux articles écrits par des personnalités du monde agricole, Numéro 89, juin 1999.

¹¹ *Envio*, *Bilan des réformes agraires en Amérique Latine*, Numéros 208 et 209, juillet – août 1999.

L'objectif affiché de cette réforme agraire est d'éviter toute contagion révolutionnaire et, à cette fin, est impulsée une politique de redistribution de parcelles individuelles à partir des terres nationales, privées ou ejidales (c'est-à-dire des terres municipales ou communales) laissées en friche ou appropriées illégalement. Simultanément, est expérimenté un modèle d'organisation collective.

Le décret de 1972 va permettre d'accélérer la distribution des terres tout en se montrant favorable à cette formule collective. Sous la pression des mobilisations paysannes en faveur d'une accélération du processus de réforme agraire, est adoptée la loi de janvier 1975 laquelle privilégiera la redistribution de terres sous des formes collectives, coopératives ou entreprises constituant ainsi un important secteur réformé. Cependant, un certain nombre des mesures prévues s'est révélé inapplicable affaiblissant ainsi, le dispositif de réforme agraire dans ses intentions et ses mécanismes de réalisation. En effet, si la réforme a permis la récupération de terres occupées par les grands éleveurs mais légalement à statut national en l'absence de tout titre de propriété, de nombreuses prohibitions imposées aux petits producteurs telles que celle de la cession en location empêchaient l'effectivité du processus de réforme.

En outre, rajoutons que s'il y a eu redistribution par l'intermédiaire de l'Institut National Agraire créé pour la mise en œuvre de la réforme, le mécanisme n'a pas poussé la logique jusqu'à la légalisation des terres ainsi distribuées auprès du Registre National de la Propriété. Aujourd'hui, une des configurations du problème agraire au Honduras comme au Nicaragua recouvre le fait que des terres à défaut de l'enregistrement du nom du nouveau propriétaire et des transactions ayant éventuellement donné lieu à d'autres situations de propriété sont toujours connues juridiquement comme appartenant au tout premier propriétaire.

Le virage libéral

La loi pour la modernisation et le développement du secteur agricole votée en 1992 sous le gouvernement libéral de Rafael Callejas signe l'arrêt de toute réforme agraire en excluant la poursuite des redistributions de terres, volonté confirmée par l'actuel gouvernement du Président Flores. En décidant que les bénéficiaires de la réforme agraire pouvaient désormais opter pour une attribution individuelle des parcelles et en leur autorisant la vente de leur terre légalisée, la loi ouvre la porte à une explosion du marché foncier et à une généralisation de ses mécanismes. A titre d'illustration, en mai 1994 7% de la totalité des terres réformées avaient été revendues par les bénéficiaires. La vente de terres souvent très fertiles appartenant aux coopératives ou aux entreprises de la réforme agraire, ravive l'intérêt des compagnies transnationales mais aussi des grands entrepreneurs honduriens. La menace d'une nouvelle concentration foncière est bien réelle. En outre, en cédant la propriété des forêts – auparavant juridiquement propriété de l'Etat – aux détenteurs de titres émis pour certains sous l'époque coloniale, la loi décide de l'insécurité foncière des paysans installés depuis des générations sur ces mêmes terres abandonnées. Actuellement, les vives discussions au sein du Congrès hondurien sur la modification de l'article 107 de la Constitution font craindre un futur conflit lié à la propriété foncière (voir annexe III.)

B – L'histoire agraire nicaraguayenne :

La dictature somoziste

Entre 1933 et la fin des années 1970, la Nicaragua a vécu sous la domination de la dictature de la famille Somoza aux affinités libérales déclarées. Sous la pression de l'Alliance pour le Progrès, une politique de réforme agraire a été engagée dès 1963, afin de permettre la colonisation par des paysans de quelques 5 millions d'hectares selon les chiffres officiels. Cette réforme avait pour principale fonction de prévenir les conflits fonciers du fait du développement des cultures d'exportation sur les meilleures terres de la côte Pacifique. Les paysans expulsés de ces terres se sont concentrés dans les zones de la frontière agricole de la région centre-nord, où ils survivaient difficilement. Vers la fin des années 1970, la migration paysanne a pénétré jusque sur la zone Atlantique, ce qui a contribué à une importante déforestation, aggravée par l'exploitation de la forêt que faisaient les compagnies nord-américaines.

Toutefois, cette première réforme agraire eut un impact très limité et une forte répression musela toute organisation syndicale dans les campagnes. Au Nicaragua, comme dans le reste des pays latino-américains, la propriété de la terre était très concentrée dans les mains de grands propriétaires fonciers qui ne l'exploitaient pas souvent directement, mais la donnaient en fermage. Ainsi, une partie significative des profits d'exportation revenaient à ces grands propriétaires fonciers qui n'étaient pas les producteurs.

Quant au crédit, il ne finançait que l'agriculture d'exportation aux mains d'entrepreneurs capitalistes grands et moyens, isolant l'agriculture paysanne. En conséquence, la redistribution du revenu agricole était extraordinairement inégale.

La révolution sandiniste et la réforme agraire

La révolution menée par le mouvement sandiniste arrivé au pouvoir en juillet 1979 avec la fuite d'Anastasio Somoza junior, est une révolution politique après une guerre civile contre le régime de deux années. Outre la mort d'environ 35 000 personnes et le déplacement de 150 000 réfugiés dans les pays voisins, la guerre a laissé une économie moribonde. Le 29 juillet 1979, quelques jours seulement après le triomphe de la révolution, la réforme agraire a commencé, de fait, avec l'occupation de grandes propriétés par les paysans de Leon, un des départements de la côte Pacifique. Au cours des jours suivants, tous les paysans commencèrent à espérer que la propriété de leurs terres deviendrait une réalité qui empêcherait toute ingérence de la part des anciens propriétaires latifundiaires. Ceci était une conséquence du discours des leaders du mouvement révolutionnaire. Au début, le nouveau gouvernement est un gouvernement d'unité nationale auquel participent tous les secteurs sociaux opposés à la dictature de Somoza, y compris la bourgeoisie agraire. Ce gouvernement proclame donc comme objectif l'instauration d'une économie mixte formée de plusieurs secteurs (entreprises privées, Etat, coopératives de production, services urbains et ruraux, paysans et artisans). Le gouvernement affirme la nécessité d'encourager la politique de réforme agraire à partir de trois critères : confiscation des terres des Somoza et de leurs alliés (décrets n°3 et 38), défense des petits paysans fermiers ou métayers contre les propriétaires fonciers qui vivent de la rente de leurs terres, et la promotion de coopératives pour éviter le minifundio. Concernant les formes d'adjudication, il était seulement établi que les terres seraient concédées aux paysans possédant de la terre en quantité insuffisante ou bien n'en possédant pas du tout, de préférence sous forme associative.

Pour appliquer la nouvelle politique, l'Institut de Réforme agraire a été créé ; il est devenu peu après le Ministère du Développement Agricole et de la Réforme Agraire. Celui-ci est intervenu au moyen de décrets afin de définir les conditions d'affermage, les conditions de maintien sur leurs terres des bénéficiaires des redistributions... Le ministère s'est également attaché à organiser et consolider les premières exploitations de la réforme agraire. Parmi les organisations paysannes, l'ATC (Asociación de Trabajadores del Campo) contemporaine de la révolution sandiniste, fut le premier groupement de paysans pauvres et d'ouvriers agricoles, dont l'influence s'étendit progressivement à tout le pays. En 1981, le FSLN appuya la création de l'Union Nationale des Agriculteurs et des Éleveurs

(UNAG), censée regrouper les petits et moyens producteurs aux côtés d'une partie d'une bourgeoisie agraire pro-sandiniste. Cette constitution politique revenait à exclure l'A.T.C de la mise en œuvre de la réforme agraire. Estimant qu'il manquait une législation claire, le gouvernement proclamait le 19 juillet 1981 une première loi de réforme agraire visant à l'affectation progressive des terres insuffisamment utilisées des grands domaines. Les bénéficiaires en furent les entreprises d'Etat et les coopératives de production, ce qui entraîna une rapide augmentation du secteur d'Etat. De fait, pour les paysans pauvres, l'accès à la terre réformée était conditionné à l'acceptation de la forme coopérative de production. Le Front Sandiniste était violemment opposé à la parcellisation individuelle des terres, considérée comme préjudiciable au développement national. Les titres de réforme agraire étaient donc collectifs et étaient assortis d'une interdiction de vendre les terres réformées. Jusqu'en 1984-1985, la transformation économique la plus importante est la constitution d'un secteur étatique fort appelé " Aire de Propriété du Peuple " (APP), issu de la nationalisation du commerce extérieur, du système bancaire, des mines et de la confiscation des propriétés de Somoza et des somozistes. Du point de vue agricole, ceci signifiait une étatisation importante de la terre. Les problèmes nés de la guerre civile (entre sandinistes et anciens somozistes avec l'appui extérieur du gouvernement des Etats-Unis), les oppositions entre certains secteurs paysans suscitèrent un changement de la politique foncière à partir de 1985. Ainsi, l'A.P.P fut réduite afin de satisfaire plus de demandes émanant des paysans en termes de cessions de terres, mais cette fois-ci sous forme individuelle. Même si les titres de réforme agraire sont toujours collectifs et non négociables, un assouplissement du système coopératif est perceptible allant parfois jusqu'à la parcellisation des propriétés distribuées. Entre 1985 et 1987, le gouvernement redistribua près de la moitié du secteur d'Etat à des coopératives ou à des paysans. Ces mesures aidèrent le gouvernement à reprendre le contrôle de la situation après une période économique, politique et militaire critique. Une fois le pays sorti de l'urgence, le F.S.L.N stoppa l'approfondissement de la réforme agraire. Début 1988, les transformations des structures foncières étaient réelles mais limitées. 70.000 familles paysannes avaient en principe reçu de la terre, mais la surface redistribuée sous forme d'usufruit individuel ne représentait que 5% de la surface agricole utile. Globalement, l'impact sur la structure foncière nationale de ces changements a été considérable. Conscients du caractère relatif des données à disposition, il semblerait que le Nicaragua par le biais de réformes contradictoires soit parvenu à une des structures foncières les moins inégalitaires d'Amérique Latine. La victoire des libéraux en 1990 marque le début d'une vaste remise en cause des transformations antérieures.

Libéralisme et instabilité foncière

Lors de l'accession des libéraux au pouvoir, le pays était largement dominé par une petite production. Mais la politique d'ajustement structurel initiée par le gouvernement sandiniste et poursuivie par son successeur, change les règles du jeu pour les producteurs en supprimant les subventions dont ils bénéficiaient. Les années 1990 sont caractérisées par une insécurité croissante de la tenure foncière, alimentée par le manque de consolidation légale des transformations réalisées au cours des années 1980, mais aussi par les réclamations des anciens propriétaires. En effet, les années 1990 marquent le retour des anciens gardes somozistes réfugiés alors aux Etats-Unis. Ceux-ci, appuyés par l'ambassade américaine, exercent une grande pression sur le gouvernement central afin de récupérer leurs terres sur le fondement de titres de propriété émis pendant la dictature somoziste. En outre, une politique de cession de terres aux personnes démobilisées (anciens contras ou militaires) est initiée sous le gouvernement de Violeta Chamorro, afin d'assurer leur réintégration sociale. Cependant, la majorité de ces bénéficiaires n'ayant aucune vocation paysanne revendit les terres distribuées. A l'intérieur du pays, une enquête révélait en 1994 que 30% des terres ainsi distribuées avaient été vendues. Avec le gouvernement de Arnoldo Aleman, une loi sur la propriété réformée urbaine et agraire est votée à la fin de l'année 1997. Elle constitue aujourd'hui le droit positif de la propriété. Fruit d'un compromis avec les représentants du FSLN, elle reconnaît la validité des titres de réforme agraire et dispose que les anciens propriétaires s'estimant victimes d'abus peuvent engager une procédure en demande d'indemnisation. La loi maintient également l'interdiction de vendre les terres de réforme agraire pendant 5 ans. Cette mesure reste d'une efficacité très limitée puisque les ventes de terres continuaient en 1997. On constate alors un processus de concentration foncière dans certaines régions. Sur le Pacifique, 13% des terres des coopératives de réforme agraire avaient été vendues en 1994 à de grands propriétaires privés. Avant Mitch, les bénéficiaires de la réforme agraire connaissaient de cruciales difficultés économiques (manque de crédit et d'assistance technique) aggravées par une insécurité légale persistante. On comprend qu'avec Mitch, un membre d'une coopérative de l'ATC nous ait affirmé " avant Mitch nous étions pauvres, avec Mitch nous le sommes encore plus ". A cette heure, *El Pacto*, négocié entre le parti libéral et le FSLN dirigé par Daniel Ortega, ne prévoit aucune résolution de la question foncière pourtant objet de toutes les mobilisations révolutionnaires et aujourd'hui au cœur des problématiques économiques et sociales du pays.

2. LES TERMES ACTUELS DE LA PROBLEMATIQUE FONCIERE

Très rapidement après le passage du cyclone et face à l'ampleur des destructions, de nombreuses voix se sont élevées pour voir en Mitch une " opportunité " pour remettre en cause et réviser les modèles économiques en vigueur. Il apparaît fondamental aujourd'hui d'appliquer cette réflexion au niveau foncier et de la propriété foncière. Cela implique :

- une volonté politique forte susceptible de traduire en lois, moyens matériels et humains de nouvelles orientations ; les appuis extérieurs en termes financiers et de compétences existent encore faut-il qu'ils soient utilisés dans le cadre de programmes en phase avec les attentes de la société civile, ce qui n'apparaît pas être le cas :

L'Institut de Réforme Agraire nicaraguayen bénéficiant d'un large soutien du PNUD, mobilise d'importants moyens afin de parvenir à l'aboutissement des procédures de compensations intentées par les anciens grands propriétaires de terres affectées par la réforme agraire.

- mais aussi, de parvenir tout simplement à l'application de la loi et notamment des dispositions légales contenues dans les codes civils nationaux votées pour justement sécuriser une situation foncière précaire ou pour permettre une résolution des conflits terriens plus adaptée. En raison de l'histoire coloniale, le Honduras et le Nicaragua ont des dispositifs juridiques et judiciaires similaires aux nôtres. Un des modes d'acquisition de la propriété est la prescription : l'occupation continue et de bonne foi d'un terrain durant un certain temps (10 ans) se transforme en droit de propriété individuel. Ces dispositions existent mais elles restent inapplicables en raison d'une méconnaissance, de chacun, des droits dont il est titulaire.

Plusieurs personnes nous ont dénoncé cet état de fait et progressivement des structures mettent en place des programmes visant à assurer la diffusion des droits élémentaires dont le droit de propriété. Ainsi, l'Instituto de Investigacion y Desarrollo de la Universidad Centroamericana de Managua (NITLAPAN) a expérimenté en 1994 un service juridique auprès du secteur rural et de ses acteurs : procédures de légalisation, assistance juridique... Pour l'an 2000, NITLAPAN ambitionne la généralisation à une grande échelle de programme de promotion des droits des paysans face aux municipalités et au gouvernement central dans le cadre de conflit foncier.

L'actuelle loi en vigueur au Nicaragua 278 sur la Propriedad Reformada Urbana y Agraria votée en Novembre 1997 après accord entre libéraux et sandinistes, contient des dispositions instituant pour résoudre les conflits fonciers une démarche préalable de conciliation auprès du Bureau de Médiation (sous la responsabilité de la Cour Suprême de Justice) et créant également un Tribunal Arbitral de compétence exclusive. Mais encore aujourd'hui, ces institutions n'existent que sur le papier. De même au Honduras, malgré les promesses de création d'une instance spécifique, les litiges relatifs à la propriété sont réglés devant les tribunaux civils. Ajoutons que le recours à un avocat est obligatoire et que ses honoraires sont élevés.

Aujourd'hui les véritables préoccupations et attentes se concentrent sur la résolution définitive de la question foncière. Cela ne renvoie pas seulement aux nécessités de *titulacion* des propriétés réformées, de résolution des conflits fonciers et des déficiences des registres et cadastres. Sont également en jeu les pratiques de parcellisation individuelle régie toujours par un titre collectif, les nouvelles demandes de terres, l'impulsion d'une véritable réforme relative à la tenure de la terre ainsi que le problème de re-concentration des terres entre les mains des nouveaux et des anciens propriétaires terriens. Le phénomène de reconcentration est vivement critiqué par les coopératives. Une étude réalisée par la FENACOOOP¹² explique ce processus qu'elle appelle " de contre réforme agraire " et qui a pour principale conséquence la chute du nombre des coopératives au Nicaragua. Ainsi la coopérative Martha Julia Lopez gérée par l'ATC regroupe des terres à partir desquelles le point de vue sur Managua est exceptionnel. La récente annulation du titre de propriété détenu par l'ATC pourtant parfaitement légal n'est sans doute pas étrangère au projet de certains proches du président Aleman d'y construire un complexe immobilier.

Nicaragua :

Une procédure de consultation, financée par la Banque Mondiale, était en cours au mois de septembre auprès de la population de la région autonome de la côte atlantique en vue de la discussion d'un projet de loi révisant la propriété foncière des indiens. Si initialement deux projets de loi devaient être présentés, il semble que seul celui du gouvernement soit d'actualité. Son orientation repose sur une démarcation communale des terres indigènes, c'est-à-dire qu'à chaque communauté correspondrait telle surface de terre. D'énormes enjeux motivent ce projet : une région riche en bois précieux, en mines d'or et en plantations fruitières. Déjà, le gouvernement négocie des contrats de concession minière ou forestière à de grandes entreprises étrangères. En réaction à cette volonté, s'oppose celle des différentes communautés indiennes (les miskitos sont majoritaires, suivis des sumos et des ramas entre autre) qui s'inscrit dans une logique de démarcation territoriale, donc une seule et même terre pour l'ensemble des groupes. Si la politique gouvernementale venait à être adoptée, la crainte communément partagée est celle d'une délimitation faite de telle sorte que les ressources naturelles vitales aux indiens leur soient soustraites. Toujours est-il que les deux communautés de Santa Ana et San Geronimo visitées sont extrêmement méfiantes et virulentes sur une question aussi sensible qui touche une terre ancestrale, mais aussi toute une organisation sociale et un mode de vie.

Honduras :

La controverse actuelle porte précisément sur un projet de modification constitutionnelle de l'article 107 concernant la réglementation de l'accès à la propriété des terres côtières. Selon l'article actuellement en vigueur, les plages et les terres côtières appartiennent au peuple hondurien. Or, à une heure où le gouvernement central décide de jouer la carte touristique pour promouvoir son développement économique, il en va des intérêts nationaux et internationaux de changer la loi. Le problème affecte les communautés indiennes, les garifundas, qui vivent depuis des siècles dans la riche région de la côte Nord. Les responsables indigènes craignent que la possibilité offerte aux entreprises étrangères d'investir ces terres, ne signifie pour eux la perte de terres ancestrales dans la mesure où ils sont dépourvus de tout titre de propriété. La mobilisation de nombreuses associations de défense des droits des indiens et l'impulsion de demandes de légalisation des terres visées par le projet, montrent la virulence de cette nouvelle polémique autour de la terre.

¹² El Observador Economico, Sinfioriano Caceres, Président de la FENACOOOP, " Sobreviviran las uniones de cooperativas ", N° 89, juin 1999.

ANNEXE II : LE TRAVAIL PARITAIRE, UN EQUILIBRE DIFFICILE A TENIR

L'expérience de la Task-Force post-Mitch en France nous a permis d'expérimenter à moyen terme un travail paritaire entre ONG et pouvoirs publics. Nous avons d'ailleurs pu échanger avec des partenaires nicaraguayens à ce sujet, et nos expériences nous ont semblé similaires. En effet, où sont les limites entre instrumentalisation et collaboration ? Chacun a ses propres objectifs, une idéologie marquée, en particulier pour les ONG, et finalement une perception des enjeux, qui, pour autant qu'elle soit identique, donne lieu à des implications parfois fondamentalement différentes.

Recherche d'une cohérence nationale face aux contradictions internationales

C'est ainsi que le groupe URD était convié, début mai, à une réunion interministérielle au Ministère des Affaires Etrangères afin de débattre de la position de la France par rapport au plan de reconstruction pour l'Amérique Centrale (PRAAC), présenté par la Commission Européenne. La Commission a déterminé deux axes de travail prioritaires : la santé et l'éducation.

Le groupe URD a finalement été mandaté pour représenter les ONG participant aux travaux de la Task-Force à Stockholm lors d'une première rencontre entre acteurs associatifs centraméricains et européens puis, avec le CCFD, a pu intégrer la délégation française officielle lors de la réunion du groupe consultatif, organisée par la Banque Interaméricaine de Développement (BID). Le Ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie, Charles Josselin, a utilisé lors de la conférence de presse les recommandations émises en matière de gestion de la question foncière pour un conditionnement de l'annulation de la dette extérieure. Le bilan de la réunion du groupe consultatif est cependant plus que mitigé à ce jour, puisque les décisions d'attribution de financements n'ont été que des annonces. Le détail des montants ainsi que leur forme d'allocation (prêts, dons ..) ne sont pas clairement définis.

La Task-Force post-Mitch, Bruxelles et Stockholm

Mi-mars, un colloque est organisé par VOICE (consortium d'ONG européennes) à Bruxelles autour de la problématique post-Mitch. Des représentants des ONG européennes et centraméricaines, ainsi que ceux des différentes sections de la Commission Européenne (ECHO, DG1, DG8) sont présents. Le débat s'articule autour de la sécurité alimentaire, de la reconstruction et de la santé. La question de la jonction entre les différents financements de la Commission est également abordée. Le discours virulent et marqué des partenaires centraméricains et des représentants des ONG internationales venus spécialement d'Amérique centrale fera finalement place à des débats beaucoup plus modérés de la part de ces dernières lorsqu'il s'agira de dialoguer avec les bailleurs. Les centraméricains diront par la suite que le colloque sur l'Amérique centrale aura été mené sans réelle contribution et écoute des acteurs centraméricains. Dans leurs conclusions, il ressort que la santé n'est pas un axe prioritaire. Fin mars, des représentants de cette même délégation centraméricaine, membres de la CCER (Coordinadora Civil), de passage à Paris, sont invités à se réunir avec quelques ONG et pouvoirs publics français membres de la Task-Force. Cet échange permet d'approfondir certains points de questionnement, mais aussi d'établir un contact plus privilégié. A partir de cette période, l'objectif de la Task-Force Post-Mitch sera principalement la préparation et l'élaboration d'une proposition en vue de la réunion du groupe consultatif en mai à Stockholm, en Suède. Le travail paritaire ONG/pouvoirs publics sera long et difficile. D'une part, l'implication et l'investissement des ONG ont nécessité une pression permanente. D'autre part, il a fallu travailler dans le sens d'une position convergente et cibler de façon sectorielle l'apport de chacun.

Prenons quelques exemples que nous avons vécu, comme la rédaction du document de propositions pour la reconstruction en Amérique centrale. La mobilisation de la Task-Force a effectivement trouvé un pic durant les travaux préparatoires avant les réunions de Bruxelles (VOICE) puis de la Conférence de Stockholm (Forum des ONG et réunion du groupe consultatif des bailleurs de fonds), fin mai 1999. Pour cette occasion, considérée comme un événement symbolique, le groupe a opté pour la rédaction d'un document commun, s'articulant autour de six thématiques : la question foncière, la relance agricole, la dette, l'éducation, la reconstruction et la santé mentale. Le point d'achoppement de cette démarche s'est situé dans la mobilisation d'un groupe, puis de son investissement, certes, mais aussi et surtout dans une relation avec les pouvoirs publics parfois sensible. En effet, la reprise des considérations émises par le groupe dans le document émanant d'une position officielle de la France représentait certes un intérêt pour les ONG, qui véhiculaient ainsi leurs arguments. Mais dans le même temps le risque d'instrumentalisation était réel : il ne s'agissait en aucun cas de se transformer en "scribe". L'identité de chacun doit donc être respectée, au delà d'un consensus qui n'aurait plus de sens, ou de positions extrêmes provoquant l'affrontement.

Dans cette phase qui relevait plus de la coordination, nous devons aussi mentionner la lourdeur des associations, en terme de mobilisation et d'investissement. Quelques leaders contribuent en fait à réaliser la majorité du travail quand une grande partie du groupe se positionne beaucoup plus en récepteur. Cela se vérifie avec le fonctionnement du site Internet, page Mitch abritée sous le site de Handicap International. La présentation des programmes menés par les ONG françaises n'est toujours pas complétée, et il aura fallu beaucoup d'énergie et de relance pour peu de retours. La "consommation" n'est même pas réellement à l'ordre du jour dans ce cas puisque la fréquentation de la page n'atteint que 4% de celle du site.

La Task-Force Post-Mitch doit se réunir prochainement pour définir ses nouveaux objectifs à court et moyen terme, et valider la continuité de son existence. Des propositions ont été émises pour travailler sur les mécanismes de suivi post-Stockholm, et cela pourrait être réalisé de plus en plus étroitement avec les acteurs centraméricains, qui repositionnent également leur démarche dans ce sens.