

Après le tsunami – Comment les arpenteurs-géomètres peuvent participer à la reconstruction ¹

Daniel ROBERGE, Québec, Canada

1. CONTEXTE

Comme la plupart d'entre vous, j'ai été horrifié par la force meurtrière du tsunami, attristé en pensant à tous ces orphelins et aux familles brisées et renversé devant l'ampleur qu'il a laissé derrière lui. Je me suis alors demandé ce que je pouvais faire. Comment je pouvais aider ? Comment mes connaissances et mon expérience pouvaient être utiles aux victimes de façon tangible.

Bientôt [l'article a été écrit en janvier], il faudra débiter la réinstallation des communautés dévastées. Or, l'ampleur de la tâche est incroyable. Dans certaines régions, tout a été détruit, balayé par la vague dévastatrice. Ils doivent tout reconstruire à partir de rien. La situation est pire qu'après une guerre.

Mais comment rétablir ces communautés et les propriétaires fonciers sans aucune clôture, ni bâtiment, ni aucune marque d'occupation ? Quel défi ... même pour un arpenteur-géomètre !

2. L'IMPORTANCE DES QUESTIONS FONCIÈRES

Plusieurs d'entre nous avons été impliqués, dans nos pays respectifs, dans des projets de reconstruction ou de rétablissements de communautés suite à un désastre naturel. Inondation, glissement de terrain, ouragan, avalanche et, plus rarement, tsunami provoquent des situations où les arpenteurs-géomètres sont appelés à la rescousse. Notre contribution n'est ni spectaculaire, ni glorieuse. Nous ne sommes pas sous le feu des projecteurs comme le sont les équipes de sauvetage, les policiers ou les médecins. Néanmoins, notre rôle n'est pas moins important, mais malheureusement, trop souvent méconnu ou sous-estimé.

Comme experts fonciers et gardiens des droits de propriété, nous sommes ce qu'on pourrait appeler des «peace keeper» par anticipation. En fait, notre intervention à l'égard des droits fonciers et des enjeux relatifs à la tenure peuvent éviter des conflits ultérieurs. On doit se rappeler que toutes les guerres entre nations, tout conflit entre voisins trouvent origine d'un droit à une parcelle de terrain. C'est pourquoi le rôle de l'arpenteur-géomètre est si important dans un projet touchant les établissements humains après un désastre naturel. Et ce rôle est encore plus critique suite au récent tsunami asiatique considérant l'ampleur de la dévastation.

Dans le meilleur des scénarios, une infrastructure géospatiale et un cadastre géoréférencé sont disponibles. Peut-être est-ce le cas dans des régions comme Phuket. Mais ailleurs ? Ce sera

¹ This paper has been prepared and presented at the FIG Working Week / GSDI-8 Conference in Cairo, Egypt, April 16-21, 2005. It is also a contribution to the discussion how professional associations can contribute to natural disasters. At its meeting in Cairo the Joint Board of Geospatial Information Societies decided to establish an ad hoc working party on risk and disaster management, chaired by Prof. Bengt Rystedt from ICA.

comme repartir à zéro. C'est pourquoi ce sera si important de réinstaller les populations correctement, de respecter les droits fonciers de tous, qu'ils soient officiels ou informels.

3. ÉTAT DE SITUATION

Nous, à titre d'arpenteurs-géomètres, savons quel rôle nous pouvons jouer après un désastre naturel comme celui qui a frappé l'océan Indien en décembre dernier. Mais pouvons-nous être certains que notre rôle sera pris en considération dans l'élaboration des plans de reconstruction si nous ne sommes pas présents pour le faire valoir ?

En autant que je sache, une organisation non gouvernementale (ONG) formée pour intervenir après un désastre naturel pour gérer les questions foncières, un genre de *Géomètres sans frontières* n'existe pas.

Alors, qui se préoccupe de ces questions ? Comment sont-elles gérées ?

Grâce à son Service des régimes fonciers (Land Tenure Service), l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) fait la promotion des enjeux fonciers et de leur importance. Sans avoir un document spécifique concernant la réimplantation de population, la FAO a publié plusieurs textes intéressants faisant valoir l'importance de ces sujets dont voici un extrait :

«L'omission de considérer les implications relatives à la tenure dès le début d'une intervention peut conduire à des résultats imprévus qui peuvent ne pas améliorer les choses. Dans certains cas, cette omission peut même aggraver la situation, par exemple en dépossédant par inadvertance des gens de leurs droits de propriété. Des situations de ce genre se sont produites lorsque des projets ont réinstallé des personnes sur des terrains qui étaient incorrectement identifiés comme étant vacants.»².

Du côté de la Banque mondiale, nous avons trouvé deux documents qui traitent des questions de rétablissement de populations :

- The Economics of Involuntary Resettlement, published by the World Bank³
- Handbook for Preparing a Resettlement Action Plan⁴.

Ces deux documents font état de la directive de la Banque mondiale portant le numéro OD 4.30 qui concerne les rétablissements involontaires de population. La Section 17 de cette directive énonce clairement les enjeux fonciers :

² FAO. *Land Tenure and rural development No 3*. 2002. p. 3 – Traduction libre par l'auteur

³ World Bank . 1999. *The Economics of Involuntary Resettlement*

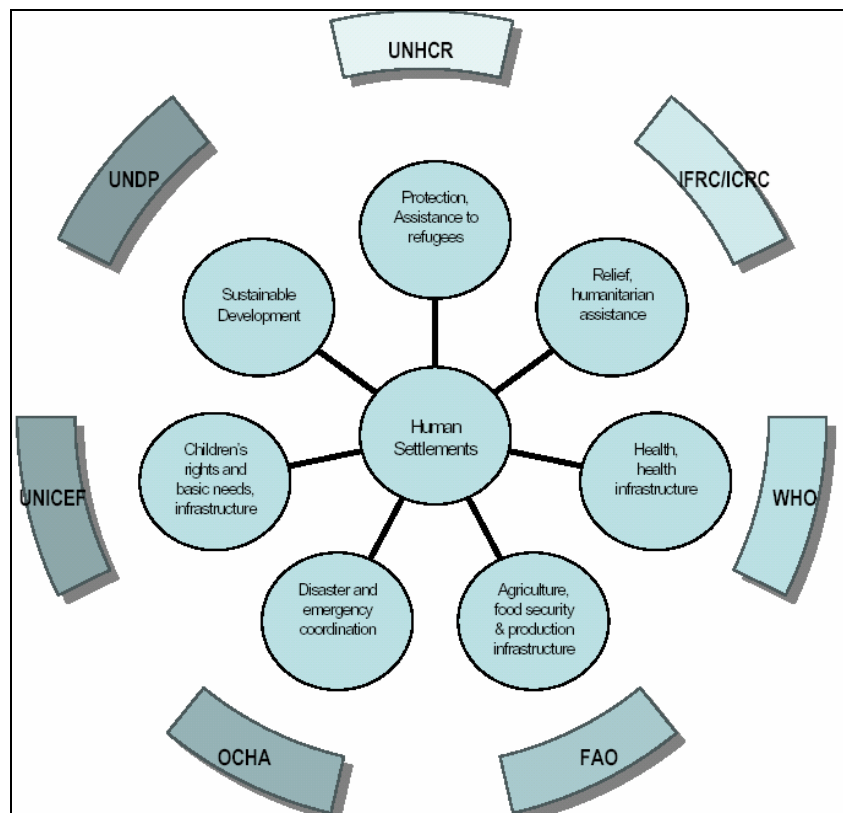
⁴ International Finance Corporation. 2002. *Handbook for Preparing a Resettlement Action Plan*

«17. Tenure foncière, Acquisition et Transfert

Les plans de réinstallation des populations devraient revoir les principaux systèmes relatifs à la tenure et au transfert de propriété, incluant ceux touchant la propriété communautaire et les droits d'usage gouvernés par des mécanismes locaux d'allocation de terres. L'objectif poursuivi étant de traiter les droits coutumiers et les droits formels sur un pied d'égalité au niveau des règles de compensation. Le plan devrait adresser les enjeux soulevés par les différents systèmes trouvés dans la région du projet. [...] Les plans devraient prévoir des sommes pour réaliser des travaux d'arpentage et de régularisation de la tenure, et ce, le plus tôt possible dans le projet. La planification devrait aussi prévoir le temps requis pour acquérir et transférer les terres.»⁵

UN-HABITAT jouit d'une position centrale dans le système des Nations Unies en ce qui concerne les établissements humains durables, et ce, tel que montré dans le diagramme qui suit.

Principaux organismes d'aide / Agences répondant à des crises humanitaires et aux désastres Et liens avec le secteur des établissements humains



UN-HABITAT Disaster Management Programme
Concept document. 2003. p. 5

⁵ Traduction libre par l'auteur

Cette agence de l'ONU a produit deux guides relativement aux situations découlant d'un désastre naturel :

- Guidelines for the Evaluation of Post Disaster Programmes – A Resource Guide⁶;
- Guidelines for Operational Programme formulation in post disaster situations⁷.

Étonnamment, dans ces documents, il n'y a aucune mention des enjeux fonciers.

Heureusement toutefois, UN-HABITAT a lancé en juillet 2003 le Programme de gestion des désastres (DMP)⁸. La mission de ce programme est de supporter les gouvernements nationaux, les autorités locales et la société civile de façon à renforcer leur capacité à gérer les désastres anthropiques ou naturels touchant des établissements humains. Le DMP est administré par la Section Désastre, Post-Conflict et Sécurité de la Division du Développement urbain. Il a été créé pour canaliser les ressources de UN-HABITAT et des autres agences pour fournir aux gouvernements locaux, à la société civile et au secteur privé des stratégies permettant la récupération suite à des conflits ou des désastres naturels touchant des établissements humains.

Dans le document intitulé DMP Concept, on peut lire certaines préoccupations à l'égard de la tenure foncière. Notamment, au niveau de l'Objectif 3 : *Pour assurer des établissements humains sensés touchant des personnes déplacées*, on mentionne un extrait concernant la sécurité et la tenure qui prévoit les activités suivantes :

- Développement des mécanismes de résolution et de gestion des conflits relatifs aux terres et à la propriété durant les phases d'urgence et de reconstruction ;
- Protection des droits fonciers des réfugiés et des populations déplacées, avec une préoccupation particulière pour l'accès des femmes à la terre et à la sécurité foncière ;
- Développement de systèmes légaux durables pour régulariser et enregistrer les droits fonciers et pour gérer les enjeux immobiliers de façon transparente ;
- Renforcement du cadre légal relatif aux terres et à la propriété immobilière.

Plus loin dans le document, on peut lire que le Programme de gestion des désastres fournit aussi le support dans la gestion des terres et de la propriété, et facilite le déploiement d'équipes d'experts juridiques ou spécialisés en gestion de territoire pour prendre en charge et protéger les droits de propriété des personnes déplacées et pour développer des solutions à long terme de résolution de conflits.

Après le tsunami asiatique, ou plus généralement après un désastre naturel, plusieurs agences de l'ONU sont mobilisées pour venir en aide aux pays affectés. Le Programme des gestion des désastres naturels de UN-HABITAT occupe une position centrale dans le système onusien en termes d'établissement humain durable et semble jouer une rôle clé suite à des désastres.

⁶ United Nations Center for Human Settlement (HABITAT). *Guidelines for the Evaluation of Post Disaster Programmes – A Resource Guide*. 2001

⁷ United Nations Center for Human Settlement (HABITAT). *Guidelines for Operational Programme formulation in post disaster situations – A Resource Guide*. 2001

⁸ United Nations Human Settlements Programme. *Disaster Management Programme – Concept Document*. 2003.

Face à ce constat, comment pouvons-nous participer à la reconstruction ?

En général, les agences de l'ONU sont peu loquaces au sujet des enjeux relatifs à la tenure et aux différents aspects touchant les droits fonciers qui devraient être pris en compte après un désastre naturel. À ma connaissance, depuis le 26 décembre dernier, dans toutes les nouvelles, communiqués de presse ou documents provenant des diverses agences de l'ONU, nul n'a traité des enjeux fonciers.

La communauté internationale des géomètres doit donc promouvoir l'importance des aspects fonciers suite à un désastre naturel, et ce, en collaboration avec les agences de l'ONU. Nous devons être impliquée le plus tôt possible dans les projets de reconstruction, de façon à assurer la prise en charge des questions de tenure et de limites de propriété dans les plans de reconstruction et de rétablissement des populations.

Un mois après le tsunami de décembre dernier, Jan Egeland, le Sous-secrétaire général des Nations Unies pour les affaires humanitaires et coordonnateur des secours d'urgence, a déclaré : « Je crois que nous débutons une nouvelle phase qui est celle de la reconstruction et de la réhabilitation. Nous avons sauvé la vie de nombreuses personnes, mais nous n'avons pas reconstruit leur gagne-pain et ne leur avons pas redonné un niveau de vie comparable à celui qu'elles devraient avoir. C'est un grosse, une très grosse tâche que nous avons devant nous. Et celle-ci sera sûrement plus imposante que celle de la phase de sauvetage »⁹.

La communauté des arpenteurs-géomètres doit prendre part à cette phase de reconstruction.

Quelle devrait être la meilleure façon pour les arpenteurs-géomètres de contribuer efficacement aux efforts de reconstruction suite à un désastre naturel ? Il y a quelques options possibles :

- Mettre sur pied une organisation non gouvernementale (un genre de Géomètres sans frontières) ayant pour but de participer à la reconstruction suite à des désastres naturels ;
- Intervenir directement par le biais de nos gouvernements respectifs ;
- Développer une stratégie d'intervention et de collaboration entre la Fédération internationale des géomètres (FIG) et les agences de l'ONU.

Créer une nouvelle organisation non gouvernementale ne semble pas être une bonne option puisqu'il y en a déjà trop et qu'elles sont très difficiles à coordonner.

La seconde possibilité n'est pas évidente à gérer et présente également des enjeux de coordination. Dans les jours qui ont suivi le tsunami, nous avons vu un incroyable mouvement de solidarité pour aider les pays touchés. La plupart des gouvernements ont promis assistance et argent et plusieurs d'entre eux étaient prêts à envoyer des experts pour participer à la reconstruction. Mais cette aide provenant de partout devient extrêmement difficile à coordonner. Elle peut même, dans certains cas, aggraver la situation.

⁹ United Nations. *One month into tsunami relief effort, UN faces even bigger rehabilitation task.* UN Press Release 26 January 2005.

L'option qui viserait à élaborer une stratégie de collaboration/intervention avec les agences de l'ONU semble donc être la plus prometteuse. À mon avis, cette stratégie doit être réalisée, que ce soit en confiant le mandat à un groupe spécial de travail ou dans le cadre d'un séminaire portant sur ce sujet. L'essentiel est qu'elle soit élaborée avec la participation des agences de l'ONU afin d'assurer son adéquation à leurs besoins. La FIG doit être impliquée dans le Programme de gestion des désastres naturels, et ce, de façon à collaborer avec les agences de l'ONU pour assurer la protection des droits fonciers des personnes déplacées.

La FIG peut opter pour une autre façon d'élaborer cette stratégie ou choisir un autre niveau d'intervention, mais cette organisation internationale doit agir maintenant, pas uniquement dans le contexte du tsunami du Sud-Est asiatique, mais aussi à l'avenir dans d'autres situations de désastres naturels.

NOTES BIOGRAPHIQUES

Daniel Roberge est diplômé de la Faculté de foresterie et de géomatique de l'Université Laval à Québec et est membre de l'Ordre des arpenteurs-géomètres du Québec. Il poursuit actuellement des études graduées en administration internationale à l'École nationale d'administration publique.

Gestionnaire au ministère des Ressources naturelles et de la Faune depuis 1993, M. Roberge a été impliqué dans la conception, le développement et l'implantation de deux des plus importantes réformes foncières réalisées en Amérique du Nord : la Réforme du cadastre québécois, qui couvre les propriétés privées du Québec, et la Modernisation de l'enregistrement des droits sur le territoire public.

Monsieur Roberge est actuellement directeur du Bureau de l'arpenteur général du Québec et vice-président de la Section Champlain de l'Association canadienne des sciences géomatiques.

CONTACTS

Daniel Roberge, directeur
Bureau de l'arpenteur général du Québec
Ministère des Ressources naturelles et de la Faune
5 700, 4^e Avenue Ouest, local F 310
Charlesbourg (Québec) G1H 6R1
CANADA
Tél : +1 (418) 627-6263 ext. 2646
Fax : +1 (418) 643-6512
Courriel : daniel.roberge@mrnf.gouv.qc.ca
Site Internet : <http://www.mrnf.gouv.qc.ca/foncier/index.jsp>