

GROUPE DE TRAVAIL GOUVERNANCE URBAINE
Appui aux politiques foncières
Réunion du 05/02/08

**QUELQUES PROBLÈMES SOULEVÉS PAR LES INTERVENTIONS EN
COOPÉRATION EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE URBAINE**

Alain Durand-Lasserve
Laboratoire SEDET, CNRS-Université de Paris VII

De l'importance de définir les termes utilisés

Cela a vraisemblablement été fait dans le cadre des réunions précédentes du GT

Nécessaire d'établir rapport entre administration foncière et gouvernance foncière

Au cours des dernières années, nombreuses études sur les rapports entre gouvernance, gestion foncière et administration foncière

Administration foncière définie comme ensemble des activités liées à

- la gestion du foncier public
- l'attribution ou à la reconnaissance des droits sur le sol
- l'inventaire ou l'enregistrement de ces droits (au profit de personnes ou des groupes)
- l'évaluation des valeurs foncières
- la détermination des obligations fiscales en matière foncière
- l'affectation et à l'usage des sols

« L'administration foncière vise à assurer l'identification, l'enregistrement, la conservation et la diffusion de l'information relative à la tenure foncière et à la valeur et à l'usage du sol à l'occasion de la mise en œuvre des politiques de gestion foncière »

Intervention au niveau international en matière d'administration foncière est dominée par un nombre assez limité d'acteurs

- Coopérations bilatérales : DFID, SIDA, GTZ, Coopération française, ...
- IFI : le seul groupe de la Banque mondiale : 50 projets en cours.

BM actuellement engagée dans étude sur les indicateurs de mesure de la gouvernance foncière (Land Equity International)

- Organisations du système des Nations Unies : Commission Eco des NU pour l'Europe ; UN-Habitat : la Campagne Mondiale sur la Gouvernance Urbaine (1999) a abordé la question de la gouvernance foncière (Urban Governance Index, 2007), de même, dans une moindre mesure, la Campagne Mondiale sur le Sécurité Foncière (travail de Eduardo Lopez Moreno); Fonds International d'investissement pour le Développement de l'Agriculture ; FAO...

« Gouvernance foncière : capacité des gouvernements / autorités à définir et formuler des politiques foncières et à assurer leur mise en œuvre dans le respect des lois et des institutions conformément à l'intérêt de l'ensemble des acteurs concernés »

C'est la FAO (Good Governance in Land Tenure and Administration – 2007) qui a sans doute poussé le plus loin la réflexion sur les principes de la gouvernance appliqués à l'administration foncière. S'applique à l'urbain et au rural.

Très utile inventaire des conséquences des défaillances/insuffisances de la gouvernance foncière

- Pauvreté et exclusion sociales
- Insécurité foncière
- Impact négatif sur le développement économique
- Dégradation de l'environnement
- Diminution des recettes fiscales
- Limites dans l'accès au crédit
- Litiges fonciers

UN-Habitat avait identifié, en 2004, cinq principes en matière de gouvernance foncière. S'applique également au rural et à l'urbain :

- Légitimité (conformité à la loi, aux pratiques sociales)
- Devoir de rendre compte (*Accountability*)
- Effectivité (parvenir au but recherché)
- Participation
- Justice / impartialité

Un assez large consensus s'est dégagé au niveau international sur quelques principes relatifs aux objectifs des politiques visant à améliorer la gouvernance foncière.

Ces objectifs sont les suivants :

1. Assurer la sécurité de la tenure foncière
2. Reconnaître et garantir les droits sur le sol (et les ressources naturelles) dans leur diversité et leur continuum
3. Veiller à ce que les institutions en charge de l'administration foncière remplissent leurs missions de service public dans la transparence et selon des règles et des procédures connues de tous
 - Information foncière fiable et accessible à tous
 - Transparence des règles et des procédures d'expropriation, de privatisation et d'affectation du sol
 - Transparence des systèmes d'évaluation et de taxation
 - Garantie des droits et gestion équitable des conflits fonciers

Les problèmes que cela pose pour les interventions en coopération en matière de gouvernance foncière :

La construction du consensus en matière de gouvernance repose implicitement sur un modèle universaliste (appliqué ici à la pratique de l'administration et de la gestion foncière) Or on touche ici à des questions à la fois techniques (SIF, cadastres, enregistrement, conservation et gestion de l'information), administratives (mise en place de procédures d'attribution, de contrôle, ...) et institutionnelles (réformer, mettre en place, assurer le fonctionnement des institutions responsable de l'administration et de la gestion foncière). Mais on touche aussi, en dernière instance, aux rapports sociaux qui se sont établis autour du foncier et qui ont un rôle vital dans le fonctionnement des sociétés.

Cela pose le problème des limites de nos interventions (nous « Coopération française », nous « pays du Nord », nous « Communauté internationale») et des objectifs politiques sur lesquels elles sont fondées :

- Assurer la stabilité sociale
- Développer les échanges / le marché (objectif de toutes les Institutions de Bretton Woods)
- Sécuriser l'investissement
- Assurer l'efficacité économique

Cela pose le problème du calendrier des interventions en coopération : réformer / améliorer la gouvernance foncière ne peut s'inscrire dans un programme d'intervention à 2 ou 4 ans, mais à l'échelle au moins décennale. Dans le cadre des programmes d'aide et de coopération, cette échéance ne peut être prise en compte.

Cela pose le problème du champ d'intervention en matière de gouvernance foncière

On est réduit à n'intervenir que sur des questions techniques et éventuellement administratives et institutionnelles, mais avec une efficacité limitée, car les enjeux de la gouvernance sont enracinés dans les rapports sociaux, les rapports de pouvoir.

Cela pose le problème de la souveraineté des États, des limites de nos interventions et des risques d'ingérence. Les États sont souvent très coopératifs en matière d'administration foncière (mise en place de SIF, de systèmes d'enregistrement) mais très sourcilleux sur les interventions extérieures en matière de gouvernance foncière (c'est à dire sur l'usage des outils de l'administration foncière).

Le foncier est en effet un puissant outil au service des politiques.

Se souvenir des efforts, presque sans résultats, visant à réformer la gestion foncière publique dans les villes d'Afrique sub-saharienne (en particulier mais pas seulement francophone).

Il faut donc que la demande d'aide et de coopération vienne des gouvernements et des collectivités locales

Mais ne soyons pas naïfs : cette demande est suscitée – pour le moins – par les bailleurs, en contrepartie de financements, d'équipements, de programmes de formation, de missions, etc.

Que pouvons-nous faire pour agir efficacement et dans la durée ?

On peut certainement améliorer les outils : SIF, Techniques et systèmes d'enregistrement, adressage, fiscalité, ...

On peut assurer des actions de formation (*capacity building*), toujours très bien perçues sinon toujours efficaces (nous sommes-nous demandé ce qu'il était advenu des centaines de personnels formés aux techniques de l'administration et de la gestion foncière par la coopération française en Afrique depuis au moins deux décennies ?)

On peut appuyer les réformes institutionnelles : ce sera beaucoup plus difficile car on touche à des groupes d'intérêts, des clientèles, des corps et corporations...

On peut contribuer à la « modernisation » du cadre légal et réglementaire : on est ici à la limite de l'ingérence pour peu que l'on cherche une certaine efficacité... On peut aussi (on l'a souvent fait) proposer une législation foncière et domaniale (Codes fonciers) qui ne vise finalement qu'à perpétuer les règles de l'administration et de la gouvernance foncière héritées de la colonisation et adoptées en l'état par les nouveaux états indépendants ?

Nous en sommes donc réduits à rappeler des objectifs sur lesquels existe un très large consensus mais qui sonnent comme des incantations : assurer la transparence, l'équité, la justice sociale, l'égalité devant la loi, la démocratie... Ce sont là les fondements de la « bonne » gouvernance mais cette approche nous donne peu de prise sur la réalité.

Je ne voudrais pas terminer sur une note pessimiste qui verrouillerait le débat : il doit bien y avoir un angle d'approche de la question de la gouvernance foncière qui ne borne pas notre horizon d'un côté à l'ingérence, de l'autre aux vœux pieux...

D'où l'intérêt de ce Groupe de travail.

08/02/08