



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

HBP/WP.7/1999/3
6 septembre 1999

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE
COMITÉ DES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS
Groupe de travail de l'administration des biens fonciers
(Première session, Genève, 15-16 novembre 1999)
Point 4 de l'ordre du jour provisoire

ASSURER LE SUCCÈS DES PROJETS D'ADMINISTRATION DES BIENS FONCIERS
DANS LES PAYS EN TRANSITION

Document établi par M. H. Onsrud (Norvège), Président

Généralités

1. On s'accorde généralement à reconnaître que, dans les pays en transition, le rétablissement de la propriété foncière privée, ainsi que le processus de création de lois, de registres et d'institutions s'y rapportant, sont plus lents que prévu et, a fortiori, plus que ce qu'il faudrait pour promouvoir le développement de l'économie de marché. De nombreux projets d'aide internationale ont échoué. Les succès sont rares. La lenteur des progrès et le taux d'échec s'expliquent probablement en grande partie par le fait qu'on a sous-estimé l'ampleur et la complexité de la tâche à accomplir pour restaurer la propriété foncière privée.
2. Pourtant, l'expérience montre que, de toute évidence, certains facteurs entravent systématiquement le développement d'une administration foncière efficace dans les pays en transition. Il convient donc d'élaborer et de mettre en oeuvre un ensemble de principes fondamentaux destinés à aider les pays bénéficiaires, les donateurs étrangers, les organismes de prêt et les consultants à mieux faire aboutir les projets sur l'administration des biens fonciers.
3. La Réunion des fonctionnaires chargés de l'administration des biens fonciers (désormais dénommée Groupe de travail de l'administration des biens fonciers) a examiné cette question lors d'une réunion qui s'est tenue à Genève en mai 1997 et a adopté un plan d'action visant à améliorer la coordination

et la coopération. Le présent rapport expose les vues des donateurs et des prêteurs. Il a pour objet de stimuler le débat et de faire progresser cette action. Il est largement inspiré de documents établis par M. G. McGrath et M. T. MacNeill (Canada), ainsi que par M. I. Ford (Etats-Unis).

I. OBSTACLES

4. Les obstacles au succès des projets en matière d'administration des biens fonciers sont souvent de caractère politique, juridique, technique, institutionnel et financier. Certains parmi les plus importants sont décrits ci-après.

Obstacles politiques et institutionnels

5. Dans certains pays, il n'y a pas encore de consensus politique sur les principes fondamentaux de la restitution de la propriété et sur la nécessité d'une législation appropriée. De fréquentes modifications de la loi ont gravement compromis les progrès dans certains pays. Les rivalités et le manque de coopération entre les différents ministères et les organismes compétents nuisent au développement de l'administration des biens fonciers dans de nombreux pays en transition (cela est aussi, parfois, le cas en Europe occidentale, mais les effets ne sont pas aussi désastreux).

6. Dans certains cas, il semble que les résultats ne soient pas atteints faute d'une volonté politique et administrative suffisante. Certains pays en transition ont appréhendé la question de l'administration des biens fonciers d'une façon trop fragmentaire, ce qui a conduit à des solutions différentes dans les zones urbaines et rurales. Cet éparpillement est souvent exacerbé par la compétition qui s'instaure entre les intérêts étrangers (consultants, entreprises, organismes d'aide), chaque acteur du projet en profitant pour agir de son côté sans aucune coordination.

7. Peu de pays en transition semblent avoir une vision globale à long terme ou un plan directeur permettant à l'administration des biens fonciers de se développer de façon progressive. Rares sont également les estimations portant sur les coûts globaux et le temps nécessaire pour mener à bien l'enregistrement des biens fonciers et la restitution de millions de parcelles avec leur enregistrement en bonne et due forme. Seuls quelques pays en transition ont adopté une politique claire donnant la priorité à la satisfaction des besoins les plus urgents en matière d'administration foncière, c'est-à-dire privilégiant les solutions qui visent avant tout à garantir la sécurité de la propriété, des transactions immobilières et le crédit plutôt qu'à mettre en place des systèmes d'information polyvalents et complets sur les biens fonciers. Les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne peuvent être tentés de concentrer leur action sur les zones rurales pour répondre aux exigences de l'Union, au détriment des agglomérations, pourtant potentiellement porteuses d'une croissance économique plus importante.

8. Beaucoup de pays en transition sont peu enclins à reconnaître que les aspects institutionnels et administratifs contribuent bien plus à l'aboutissement des projets que les facteurs techniques. Une hiérarchisation

trop rigide des structures administratives, héritage de l'ère socialiste, peut nuire à l'efficacité de l'exécution des projets portant sur l'administration foncière. Les questions liées aux ressources humaines (recrutement, formation, salaires et évolution de carrières) ne sont pas non plus suffisamment prises en compte.

Obstacles juridiques et techniques

9. Dans leur majorité, les pays en transition éprouvent des difficultés à produire des textes législatifs visant à coordonner l'enregistrement de données techniques et l'enregistrement d'informations juridiques se rapportant aux biens fonciers, respectivement dans un cadastre et dans un registre foncier (voire à intégrer les deux registres, ce qui serait encore préférable). S'ils sont généralement dotés d'un savoir-faire considérable dans la réalisation de relevés géodésiques et de cartes, ils prennent bien moins en considération les aspects juridiques (législation concernant les limites de terrains, les transferts de propriété, les hypothèques et autres).

10. Les pays en transition disposent d'un secteur privé tout récent, qui devrait pouvoir apporter une précieuse contribution au développement de l'administration foncière. Or, un certain nombre de goulets d'étranglement font actuellement obstacle au renforcement des institutions publiques ainsi qu'au développement des jeunes entreprises de consultants. La nécessité de former des partenaires issus du secteur privé est parfois sous-estimée, surtout dans les domaines juridique et administratif.

11. Traditionnellement, mais aussi du fait de l'action des entreprises étrangères souhaitant vendre des biens ou des services, on observe, dans les pays en transition, une tendance à employer dans la réalisation de relevés et de cartes des critères de précision supérieurs à ce qui conviendrait pour satisfaire les besoins essentiels. Les responsables de la modernisation des registres s'empressent souvent d'employer des outils technologiques performants, ignorant le niveau technologique qui suffirait pour travailler dans l'environnement considéré. Il existe de nombreux exemples d'ordinateurs acquis pour des projets spécifiques d'administration foncière et devenus obsolètes avant même d'avoir été mis en service.

Mise en oeuvre des projets : ***obstacles liés à l'exécution de projets et à l'utilisation d'experts étrangers***

12. Il convient de souligner que la restitution des droits de propriété, telle qu'elle se pratique dans les pays en transition, constitue une première dans l'histoire. L'expérience est donc limitée et les spécialistes peu nombreux. Qui plus est, quel que soit le pays considéré, les conditions locales, l'histoire de la propriété foncière et des institutions concernées, la culture et les mentalités influencent considérablement la définition des composantes de l'administration foncière et peuvent être à l'origine de certaines restrictions au moment de faire appel à des spécialistes étrangers.

13. Si on la considère dans une perspective internationale, l'administration des biens fonciers n'est pas une "science" très développée. Il n'existe aucune définition commune permettant de dire ce qu'est ou devrait être un "expert du cadastre" ou un "expert des registres fonciers". À cet égard, on notera l'absence de juristes, qui auraient pourtant pu jouer le rôle d'experts

internationaux dans un secteur d'activité dominé par les géomètres. Mais il ne faut pas pour autant en déduire qu'il n'y a rien à gagner à faire appel à des experts étrangers. Au contraire, ils peuvent apporter un appui déterminant, mais leurs comportements devraient être influencés par les conditions générales énoncées plus haut.

14. Il semble que l'exécution de projets d'administration foncière dans les pays en transition se heurte fréquemment au fait que les conditions préalables requises (législation, répartition des responsabilités entre ministères et organismes, etc.) ne sont pas réunies. D'une façon générale, les études d'avant-projet ne permettent pas d'apporter les précisions nécessaires sur ces questions fondamentales.

15. D'après les entreprises qui font des offres en vue de l'exécution de projets, les calendriers fixés sont souvent irréalistes et les organisations clientes, appuyées par les donateurs étrangers et les organismes de prêt internationaux, se fixent généralement des objectifs trop ambitieux pour leurs moyens financiers. Ces mêmes entreprises rapportent également que le savoir-faire demandé aux spécialistes étrangers n'est pas toujours adapté du fait, notamment, de leur rareté sur le marché international. Les jeunes candidats, dont le rôle potentiel est considérable, sont souvent évincés au profit de consultants très expérimentés ou d'experts occupant des postes clefs.

16. Toujours d'après ces entreprises, en règle générale, les marges bénéficiaires générées par ce type de projets dans les pays en transition sont très faibles et les offres doivent par conséquent être réduites au strict minimum pour avoir une chance d'être retenues lors de la sélection. Aussi, les activités qui pourraient contribuer au succès d'un projet mais ne sont pas spécifiquement énoncées dans les documents relatifs à l'appel d'offres sont-elles laissées de côté. En particulier, il est impossible, faute de temps, de parvenir à un consensus avec l'organisme client et de prendre connaissance de la situation sur le terrain comme il faudrait le faire. Sauf mention particulière dans l'appel d'offres, il n'est guère possible de constituer des équipes qui réunissent souvent des experts de différents pays et les collaborateurs de l'organisme client.

17. Le processus de sélection des offres n'est pas toujours transparent et les critères retenus ne sont pas toujours appropriés. Les entreprises qui ne sont pas retenues pour le projet sont très mal informées des raisons pour lesquelles elles ont été mises à l'écart. Il est possible que, lors de la sélection des consultants, le prix soit considéré comme un critère plus important que les compétences techniques. Même lorsqu'il existe des directives générales efficaces concernant l'achat de biens et de services, comme c'est le cas, notamment, pour les projets financés par des prêts de la Banque mondiale, ces directives sont appliquées différemment d'un pays à l'autre.

18. Il est possible d'améliorer les procédures générales d'achat appliquées dans ce type de projets et, en particulier, les conditions spécifiées dans l'appel d'offres, le travail de sélection, l'évaluation des différentes offres et, enfin, la passation des marchés. Les organisations clientes se montrent souvent trop laxistes, notamment dans la gestion et les paiements. Les retards sont parfois importants pour prendre des décisions sur des questions qui ont une incidence sur l'avancement du projet et le règlement des factures. La corruption est en outre un problème dans de nombreux pays.

II. REMÈDES

19. Les prêteurs, les donateurs et les gouvernements des pays en transition doivent coordonner leurs efforts pour faire en sorte que les questions juridiques, techniques, institutionnelles et financières les plus importantes pour la constitution de cadastres et de registres fonciers soient résolues avant la réalisation de gros investissements dans la conception de systèmes, l'achat de matériel et de logiciels, la collecte des données, etc.

20. Les donateurs et les prêteurs doivent fixer clairement les conditions (principes directeurs, lois et dispositifs institutionnels) que les pays en transition doivent réunir pour obtenir les financements nécessaires à la conception de systèmes, l'achat de logiciels, d'instruments et d'autres équipements, la réalisation de relevés et de cartes, la collecte de données, etc.

21. Les prêteurs, les donateurs et les gouvernements des pays en transition doivent tenir suffisamment compte des priorités qui découlent de la restitution des droits de propriété et de leur enregistrement ultérieur.

22. Le principe régissant l'approche coordonnée doit prendre la forme d'un plan directeur adopté d'un commun accord pour chaque pays en transition, lequel plan doit préciser les objectifs finaux, les priorités et la série de projets à mettre en oeuvre, le partage des responsabilités et la coopération entre les différents organismes. Il doit également comporter des estimations des coûts totaux encourus et du temps nécessaire pour rétablir complètement la propriété privée et mettre en place des systèmes, organismes et autres s'y rapportant. Un comité national chargé du suivi de l'exécution du plan directeur doit également être constitué. Les donateurs et les prêteurs doivent d'emblée, avant d'apporter tout soutien financier, s'assurer que le plan directeur a été accepté et adopté par tous les ministères, organismes et autres parties concernées par l'administration des biens fonciers dans le pays, et que le comité de suivi est bien en place.

23. Même lorsque la répartition des responsabilités entre institutions publiques est satisfaisante, il faudrait, comme condition préalable à l'octroi d'un prêt ou d'une aide financière, veiller à ce que des groupes de travail interinstitutions de haut niveau soient créés pour que les litiges éventuels entre organismes n'entravent pas la mise au point globale et l'exécution de projets concrets. Des indicateurs de performance permettant de juger de l'efficacité de ces groupes doivent être institués et l'engagement à les respecter doit être considéré comme une condition à la poursuite de l'aide financière.

24. Les prêteurs, les donateurs et les gouvernements des pays en transition doivent veiller à appliquer des moyens techniques appropriés en ce qui concerne les registres, les relevés de bornage, etc., en précisant les conditions locales et les restrictions qui empêchent une mise à jour régulière. Ils doivent également veiller à satisfaire les besoins les plus urgents, à savoir : garantir les droits de propriété et les autres droits fonciers, renforcer l'efficacité des transactions portant sur les biens fonciers et faciliter les financements au moyen de garanties sur les terrains. Les prêteurs et les donateurs doivent insister pour que ces trois conditions soient réunies avant d'octroyer des fonds pour le financement de systèmes plus complexes et de relevés et cartes plus précis que ce qui suffit à résoudre

les problèmes prioritaires. On reconnaîtra que la satisfaction de ces trois besoins élémentaires, au même titre que les questions de fiscalité, d'aménagement du territoire et de gestion de l'espace, ne demande pas une grande précision géodésique dans la réalisation des relevés et plans de parcelles. Ces trois conditions peuvent également être remplies en procédant à l'enregistrement des propriétés au cas par cas en lieu et place d'un enregistrement systématique de toutes les propriétés.

25. Les prêteurs, les donateurs et les gouvernements des pays en transition doivent mobiliser l'ensemble des ressources humaines existantes au sein des institutions publiques, du secteur privé et des milieux académiques pour mettre en oeuvre de vastes programmes de modernisation du cadastre et des registres fonciers et définir les besoins en termes de formation.

26. Les compétences de l'organisme appelé à devenir le principal partenaire de travail du prêteur ou du donateur, puis des consultants étrangers, constituent un élément fondamental. L'organisme choisi doit être doté de moyens administratifs, techniques et financiers suffisants. Les besoins en termes de recrutement, de formation, de compensations financières et de possibilités de carrière offertes au personnel appelé à composer les équipes locales doivent être définis en accord avec les autorités du pays concerné, avant que les donateurs et les prêteurs procèdent au transfert de fonds.

27. Les avantages qu'offre le développement des moyens du secteur privé du pays bénéficiaire ne doivent en aucun cas être négligés et la formation des consultants locaux privés (géomètres et autres) doit être considérée comme faisant partie intégrante du projet et figurer dans les documents relatifs à l'appel d'offres.

28. Le partenariat entre les consultants locaux et étrangers doit être encouragé aussi bien par les prêteurs et les donateurs que par les pouvoirs publics. Pour maintenir une bonne coordination des projets, l'ensemble des prêteurs et donateurs engagés dans un pays en transition doivent rester en contact permanent. Des réunions formelles doivent se tenir une fois par an au moins. Des représentants de l'État et des consultants travaillant sur un même projet doivent également participer à la réunion des donateurs et des prêteurs. De plus, pour assurer la coordination des projets, ces réunions doivent inscrire en bonne place à leur ordre du jour l'examen de l'état de la mise en oeuvre du plan directeur pour l'administration des biens fonciers. L'ampleur du succès de la mise en oeuvre de ce plan directeur doit constituer un facteur important dans l'examen des futurs projets d'aide internationale.

29. Les donateurs, les prêteurs et les gouvernements doivent faire en sorte que les documents relatifs aux appels d'offres (mandat, etc.) prévoient, dès le début de l'exécution du projet, un délai suffisant pour permettre aux intervenants étrangers de prendre connaissance du contexte local et des conditions, mais également pour autoriser la constitution d'équipes réunissant les consultants étrangers et locaux et les membres du personnel de l'organisme client.

30. Les services d'achat doivent se montrer réalistes dans le choix du type de compétences qu'ils demandent aux consultants locaux et étrangers et plus particulièrement aux conseillers en cadastres et registres fonciers. S'il est

vrai qu'un informaticien, un géomètre ou un cartographe peuvent apporter des conseils purement techniques, la nécessité de faire appel à des conseillers dotés de connaissances plus larges, plus générales, doit également être prise en compte. Ces compétences générales doivent notamment porter sur les questions techniques, juridiques, institutionnelles et financières, ainsi que sur l'utilisation, dans les différents secteurs de la société, des informations relatives aux biens fonciers. La rigueur dont font preuve les donateurs, les prêteurs et les gouvernements dans le choix de consultants étrangers et locaux doués d'une expérience pratique considérable doit également être reconsidérée pour permettre à davantage de jeunes spécialistes de participer à des projets sur l'administration des biens fonciers.

31. Les donateurs, les prêteurs et les gouvernements doivent veiller au respect de l'équité et de la transparence dans le processus de sélection des consultants. Le classement des propositions du point de vue technique doit être rendu public avant l'ouverture et l'évaluation du volet financier. Les consultants dont la candidature est écartée doivent être suffisamment informés.
