



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

HBP/WP.7/1999/4
7 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 et 16 novembre 1999)
Point 4 de l'ordre du jour provisoire

ASPECTS NÉGATIFS DE L'AIDE INTERNATIONALE :
POINT DE VUE DES PAYS BÉNÉFICIAIRES

Document établi par Mme B. Lipej (Slovénie), Vice-Présidente

Introduction

1. Ces dernières années, les pays d'Europe centrale et orientale ont intensifié leur activité dans le domaine du cadastre, de l'enregistrement foncier, de l'estimation de la valeur de la propriété immobilière et d'une manière générale des systèmes d'information concernant les biens fonciers. Ils tentent de rattraper les pays occidentaux, qui, dans ce domaine, disposent de systèmes bien en place. Un des principaux objectifs de nombreux pays en transition est de satisfaire aux exigences requises pour adhérer à l'Union européenne, principalement en mettant en place un système fonctionnel et efficace d'administration des biens fonciers et de gestion de la propriété immobilière. Le cadastre et le registre foncier sont à la base de ce système. Ils régissent le fonctionnement du marché immobilier et permettent d'instaurer un système plus équitable de fiscalité immobilière et de gestion des logements et des autres types de biens immobiliers. Ils jouent également un grand rôle dans la surveillance de la mise en valeur des terres agricoles, les politiques d'aménagement de l'environnement et de l'espace et dans d'autres activités nécessaires à un passage rapide et effectif à l'économie de marché.

Influence des conditions locales et des traditions sur les programmes d'aide internationale

2. Dans certains pays, il est possible à bref délai de susciter une prise de conscience politique et un soutien à la gestion des données et aux diverses activités se rapportant à l'administration des biens fonciers alors que dans d'autres, cette prise de conscience risque de prendre beaucoup plus de temps et d'efforts. Dans les pays en transition les plus avancés, la volonté de se doter de systèmes et de procédures efficaces d'administration des biens fonciers vient du pays lui-même. Dans les pays où le passage à l'économie de marché s'opère plus lentement ou dans lesquels les réformes en matière de biens fonciers se heurtent à de fortes résistances politiques ou à d'autres difficultés internes, l'initiative vient le plus souvent des donateurs internationaux et des organisations d'aide. Et pourtant, toute initiative interinstitutions visant à développer l'administration des biens fonciers requiert un soutien et la décision politique de répartir les fonds publics nationaux entre les différentes parties concernées et de rechercher de nouveaux financements.

3. Ces dernières années, les pays en transition ont reçu de l'Union européenne d'importantes aides pour mettre en oeuvre des activités en matière d'administration des biens fonciers. Les subventions accordées par les pays et les organismes donateurs, ainsi que les prêts consentis par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, la Banque mondiale et d'autres institutions financières ont contribué à la création ou la modernisation de systèmes d'administration des biens fonciers. Actuellement, les pays en transition connaissent des situations différentes sur le plan socioéconomique. En outre, l'histoire de ces pays, leurs traditions, la répartition des responsabilités administratives, les choix faits dans la création de systèmes d'administration des biens fonciers, ainsi que leurs connaissances professionnelles, leur expérience et leurs stratégies de mise en oeuvre des programmes d'aide internationale diffèrent profondément. Tous ces pays se sont d'ores et déjà fixés un point de départ et ont adopté des critères en conséquence; cet effort devrait être pris en considération par les donateurs, les institutions de prêt et les organisations d'aide.

4. Dans les pays d'Europe centrale et orientale, les organismes donateurs et les autres organismes financiers oeuvrent donc dans des conditions différentes. Certains pays commencent à peine à élaborer une stratégie nationale en matière d'administration des biens fonciers alors que d'autres l'ont déjà fait, mais manquent de l'appui suffisant pour exécuter les projets en cours. Les premiers sont plus ouverts et plus réceptifs aux différentes solutions et propositions émanant des donateurs. Les seconds sont plus exigeants, accaparés par les objectifs de leurs stratégies nationales, et donc fréquemment critiques à l'égard des propositions qui leur sont faites par les organismes d'aide et les experts internationaux.

Phase préparatoire des projets internationaux relatifs à l'administration des biens fonciers

5. Un projet ne saurait aboutir sans une bonne préparation. Les pays qui ont déjà commencé à élaborer et mettre en oeuvre des programmes d'administration des biens fonciers peuvent plus facilement s'entendre avec

un organisme donateur sur une nouvelle proposition de projet. Un des grands problèmes auxquels se heurtent les pays en transition dans leurs rapports avec les organismes donateurs est la complexité des mécanismes de gestion et de vérification des projets au sein des organismes en question. Dans une certaine mesure, la rapidité des préparatifs et l'acceptation de la mise en oeuvre d'un projet dépendent du directeur de projet (le plus souvent un ou une fonctionnaire de l'organisme donateur) et de son équipe. Dans la plupart des cas, les pays bénéficiaires et leurs institutions n'ont aucune prise sur le déroulement des opérations au sein de l'organisme donateur, opérations qui peuvent se révéler extrêmement lentes (de deux à trois ans) et bureaucratiques. Pendant ce temps, les conditions sur lesquelles était fondée la proposition de projet peuvent évoluer.

6. La phase préparatoire d'un projet requiert la participation d'experts nationaux et internationaux, auxquels sont confiées des tâches et des responsabilités bien spécifiques. Le poste, la formation et l'efficacité des experts nationaux en administration des biens fonciers varient d'un pays à l'autre. La tâche des conseillers internationaux est délicate, car ils doivent s'accoutumer aux conditions locales et se familiariser avec le fonctionnement et l'histoire du cadastre, de la législation et des institutions. Ils doivent étudier une volumineuse documentation et communiquer avec leurs partenaires du pays bénéficiaire. La connaissance de la langue et des traditions nationales constitue un atout majeur. Les connaissances et l'expérience professionnelles des experts locaux sont souvent sous-estimées lors des négociations techniques. Les experts internationaux sont parfois moins expérimentés que le personnel local, ce qui ne les empêche pas de rester au-dessus de lui, de traiter des questions de fond d'importance nationale et de décider en dernier ressort.

7. Par manque d'experts de haut niveau dans certains domaines, il est souvent fait appel à des experts à la retraite ou à des spécialistes à l'expérience insuffisante ou trop ancienne. Bien que portant sur de courtes périodes, ce type de recrutement peut, par la suite, se révéler inadapté et conduire à des erreurs techniques. De mauvais conseils peuvent rendre improductives les mesures prises par les pays bénéficiaires. Il convient par conséquent d'éviter de faire appel à des personnes inexpérimentées pour des projets d'aide internationale, surtout pour leur confier de hautes responsabilités. Des problèmes se posent également lorsqu'il s'agit de financer les travaux des experts locaux et internationaux et de motiver le personnel local. Faute d'accord global sur la proposition, il convient de rechercher d'autres sources de financement pour poursuivre la démarche préconisée par le service consultatif international. Il arrive que les experts locaux recommandent de ne pas suivre l'approche suggérée par les experts internationaux. Il devient alors très difficile de trancher, en raison non seulement des éventuelles conséquences techniques, mais aussi des répercussions politiques.

8. Un climat de franche collaboration et de confiance mutuelle est essentiel dans la préparation et la mise en oeuvre du projet. En règle générale, les partenaires locaux qui participent au projet appartiennent à des organisations différentes, viennent d'horizons différents et doivent instaurer entre eux de bonnes relations de travail et un climat propice à une collaboration effective. La nature des rapports instaurés et l'esprit d'équipe

créés lors de la phase préparatoire sont déterminants, y compris pour la mise en oeuvre du projet. Un bon climat et une grande confiance entre les membres de l'équipe d'experts de l'organisme donateur sont également essentiels. L'équipe d'experts doit tendre vers les mêmes objectifs que les experts locaux, à savoir élaborer la meilleure proposition de projet possible. Elle ne doit ni promouvoir ses propres intérêts ni dispenser des conseils basés sur son expérience dans d'autres régions du monde, parce qu'ils risquent d'être totalement inadaptés au contexte européen.

9. Lors de la phase préparatoire, il importe de définir les meilleurs moyens de développer et mettre en oeuvre le projet dans les conditions propres au pays bénéficiaire. Il ne serait pas judicieux d'appliquer automatiquement à un pays les solutions appliquées dans un autre. Il est en revanche fortement recommandé d'étudier et prendre en compte les bonnes pratiques et l'expérience, mais aussi les problèmes rencontrés dans le cadre de projets comparables mis en oeuvre dans d'autres pays.

10. Tous les projets financés par des organismes étrangers comportent une introduction, qui précise les conditions requises pour l'élaboration de nouvelles lois et d'amendements aux lois existantes. La rédaction de cette introduction sur la législation est relativement aisée, car tout pays doit posséder son propre cadre législatif. Donateurs et bénéficiaires sont d'accord sur ce point. Mais des problèmes importants se posent au stade de la mise en oeuvre.

11. La plupart des propositions de projet mettent l'accent sur la formation et les connaissances professionnelles du personnel local en particulier. Pourtant, dans la réalité, cet aspect des choses est formulé de façon très générale, tandis que la qualité et les formations spécifiques ne constituent pas une priorité. La formation est nécessaire et très souhaitable, mais il faudrait accorder plus d'attention aux tâches techniques, administratives et axées sur le projet se rapportant à des aspects spécifiques du projet considéré. L'élaboration de tels programmes ne devrait pas poser trop de difficultés.

12. Il faudrait aussi, dès la phase préparatoire de la proposition, établir des communications et assurer un échange permanent d'informations et une coopération entre tous les projets en cours dans le pays. Le succès de cette coopération dépend, en particulier, des conditions de travail et de la répartition des tâches et des responsabilités entre experts locaux et internationaux. L'aide internationale sera d'autant plus efficace que les organisations et les experts nationaux seront convaincus de l'indépendance et des compétences des experts étrangers.

13. Dans la plupart des pays, lors de la préparation d'un projet, les experts locaux connaissent les fondamentaux : une approche progressive, le rapport entre la précision, la qualité et le coût de la collecte et du traitement des données, la gestion des données, la possibilité de résoudre les problèmes en achetant du matériel, des logiciels et autres outils informatiques de très bonne qualité, la collecte de données destinées à un petit nombre d'utilisateurs, les aspects informatiques et organisationnels, et les questions relatives au personnel. Les pays qui ne sont pas en mesure de définir ces éléments essentiels devraient faire appel à d'éminents experts

internationaux hautement spécialisés qui, en coopération avec les experts locaux, pourraient mener à bien la phase préparatoire du projet.

14. Dans la plupart des cas, le matériel et les logiciels sont achetés dans le cadre de projets d'investissement (prêts) plutôt que par l'intermédiaire de l'aide de donateurs (subventions). Pourtant, il serait peut-être judicieux que chaque programme d'aide prévoit le financement de l'achat de matériel, de logiciels et de moyens technologiques modernes.

Phase de mise en oeuvre

15. Il est inutile de répéter les remarques faites à propos de la phase préparatoire parce qu'elles valent aussi pour la phase de mise en oeuvre. Toutefois, la phase de mise en oeuvre pose ses propres problèmes. Au tout début de la mise en oeuvre d'un projet en matière d'administration des biens fonciers, il convient d'établir un document initial (organisation du travail de l'ensemble des participants avec fixation de délais, aspects techniques et répartition claire des responsabilités) fondé sur un système informatique conçu pour gérer les questions de fond et les aspects administratifs et financiers du projet. Avant d'exécuter le projet, il est très important de bien organiser le travail et d'instaurer un bon climat de confiance et de tolérance. Les grands projets requièrent un bureau de coordination pendant tout le processus de leur mise en oeuvre. Ce bureau doit apporter un minimum d'aide à l'ensemble des institutions participant au projet. La participation des experts locaux est souhaitable, car un document initial bien préparé est indispensable au respect des délais de mise en oeuvre et à la réalisation des objectifs du projet.

16. Souvent, la planification initiale du travail ne commence qu'après l'approbation des crédits affectés au projet, ce qui ne fait que retarder sa mise en oeuvre. Les retards sont dus à une mauvaise organisation du financement de la phase préparatoire. Il arrive que les coûts de cette même phase soient pris en charge par le bénéficiaire, mais ils ne sont presque jamais couverts par les donateurs étrangers. Il importe également de faire en sorte que les travaux initiaux soient réalisés par le personnel qui, par la suite, exécutera le projet.

17. Outre une bonne coordination et une bonne orientation des travaux du projet, le choix et la qualité des services des organisations et des personnes participantes jouent un rôle important dans toutes les phases du projet. Les clauses des contrats font qu'il est difficile de remplacer ceux dont le travail ne donne pas satisfaction. Cet état des choses peut se révéler néfaste pour la mise en oeuvre du projet. Les organismes donateurs devraient tenir compte des recommandations émanant des responsables du projet et faciliter ainsi une mise en oeuvre plus rapide et plus efficace du projet. Au cas où les conseillers désignés se montreraient incapables d'accomplir leurs tâches avec la compétence requise, il serait possible de continuer à travailler avec eux en modifiant le plan de travail de façon à parvenir aux résultats escomptés.

18. Les pays qui reçoivent une aide financière de l'Union européenne (Programme PHARE) sont, en contrepartie, tenus d'acheter du matériel à

ses États membres. Cette exigence, parfaitement compréhensible du point de vue des intérêts économiques de l'Union européenne, est difficile à satisfaire à cause de la nécessaire compatibilité entre les équipements neufs que les pays bénéficiaires doivent acheter et les outils matériels et logiciels dont ils disposent déjà. Qui plus est, ces achats ne sont pas conformes aux objectifs initiaux du projet. On notera tout de même que le nombre de cas de ce genre est négligeable, comparé au nombre d'achats effectivement réalisés.

19. Il peut arriver, à titre exceptionnel, que les donateurs apportent leur aide à la mauvaise institution, c'est-à-dire à une institution qui n'a pas la maîtrise du cadastre, du registre foncier et des registres connexes. C'est là le résultat d'une mauvaise information dès le début de la coopération, et d'un manque de clarté dans la répartition des responsabilités entre les organismes du pays bénéficiaire. Ce genre de situation peut donner lieu à des chevauchements d'activités, voire à l'échec du projet.

Conclusions

20. Le lancement d'activités interinstitutions coordonnées et la mobilisation des ressources nécessaires à leur financement suppose que les institutions concernées soient disposées à coopérer un minimum et à mettre en place un système global commun d'administration des biens fonciers. Il existe de nombreuses façons de parvenir à un compromis et de créer un mécanisme de coordination. L'expérience montre que les résultats les plus probants sont atteints avec un seul et même coordonnateur du gouvernement (l'organe de travail interinstitutions désigné par le gouvernement et chargé de la coordination interinstitutions nationales et internationales).

21. Il est aussi recommandé que l'ensemble des institutions et organisations locales responsables de l'administration des biens fonciers s'associent dans le cadre de programmes de travail harmonisés (de préférence un programme national) et adoptent une stratégie commune en matière de recherche de financement auprès des institutions nationales et étrangères, afin de rationaliser leur travail et de parvenir à de meilleurs résultats. L'aide internationale devrait être en harmonie avec le programme national.

22. Depuis peu, les donateurs exigent des pays bénéficiaires qu'ils fassent en sorte que les différents projets soient liés entre eux, quelles qu'en soient les sources de financement (affectations budgétaires, subventions, prêts), de façon à réduire les risques et optimiser les résultats. Chaque partie doit consentir à un effort. C'est là la seule façon d'assurer que le travail commun soit accompli de la façon la plus rationnelle.

23. Il serait peut-être judicieux qu'un organe indépendant examine les pratiques des organismes donateurs et des institutions de prêt de la région de la CEE en vue de formuler des propositions. La CEE serait parfaitement à même de mener à bien une telle entreprise.

24. Le volume des crédits accordés par l'Union européenne à des projets de portée générale en matière d'administration des biens fonciers tend à décroître, au profit de secteurs plus spécifiques et de projets mieux ciblés. Dans les pays en transition les plus avancés économiquement, les autorités chargées de l'administration des biens fonciers disposent d'un plus large

choix de moyens et de sources de financement; elles devraient donc être en mesure de solliciter des conditions particulières ou d'autres avantages auprès des organismes de prêt.

25. Dans la plupart des pays, c'est dans les cinq à dix années à venir, c'est-à-dire lorsque les projets en cours auront été menés à bien, que les effets les plus importants d'une bonne administration des biens fonciers se feront ressentir. Dans les années à venir, les pays en transition auront besoin d'un soutien moins important pour atteindre les objectifs généraux en matière d'administration des biens fonciers. Les besoins plus généraux feront place à des besoins nouveaux, dans des domaines spécifiques, et les réponses que les organismes d'aide auront à apporter devront être plus spécialisées. Il est donc nécessaire de se préparer aux changements à venir. Les pays bénéficiaires comme les donateurs sont riches d'une longue expérience. Ils devraient par conséquent poursuivre leur collaboration et rapprocher les services d'appui de l'administration des biens fonciers des consommateurs et de leurs exigences, de façon à optimiser les résultats.
