

FAO ÉTUDES SUR LES RÉGIMES FONCIERS

9

ISSN 1726-1864

**Bonne gouvernance
des régimes fonciers
et de l'administration
des terres**



FAO ÉTUDES SUR LES RÉGIMES FONCIERS

9

**Bonne gouvernance
des régimes fonciers
et de l'administration
des terres**

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. La mention de sociétés déterminées ou de produits de fabricants, qu'ils soient ou non brevetés, n'entraîne, de la part de la FAO, aucune approbation ou recommandation desdits produits de préférence à d'autres de nature analogue qui ne sont pas cités.

ISBN 978-92-5-205753-6

Tous droits réservés. Les informations contenues dans ce produit d'information peuvent être reproduites ou diffusées à des fins éducatives et non commerciales sans autorisation préalable du détenteur des droits d'auteur à condition que la source des informations soit clairement indiquée. Ces informations ne peuvent toutefois pas être reproduites pour la revente ou d'autres fins commerciales sans l'autorisation écrite du détenteur des droits d'auteur. Les demandes d'autorisation devront être adressées au:

Chef de la Sous-division des politiques et de l'appui en matière
de publications électroniques

Division de la communication, FAO

Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italie

ou, par courrier électronique, à:

copyright@fao.org

© FAO 2007

FAO Études sur les régimes fonciers

Les Etudes sur les régimes fonciers réalisées par la FAO sont des exposés concis explorant le domaine, souvent complexe et sujet à controverse, du régime foncier, en particulier dans ses interactions avec la sécurité alimentaire, la réduction de la pauvreté et le développement rural. Ces études ne prétendent pas à l'exhaustivité, mais reflètent plutôt les «bonnes pratiques» identifiées par la FAO et ses nombreux collaborateurs internationaux dans le contexte spécifique d'un aspect donné des régimes fonciers et de leur administration. Ces études couvrent des aspects variés de la question de l'amélioration de l'accès à la terre et aux autres ressources naturelles, ainsi que du renforcement de la sécurité des droits fonciers. Elles traitent de sujets comme la contribution du régime foncier au développement rural, les relations entre genre et accès à la terre, l'amélioration de l'accès à la terre par des arrangements locatifs, les systèmes de taxation du foncier rural, le remembrement, les problèmes d'accès à la terre et de gestion du foncier à la suite de conflits armés, et la bonne gouvernance et administration des régimes fonciers.

On trouvera des informations complémentaires relatives aux études sur les régimes fonciers et sur l'ensemble des activités de la FAO en matière foncière sur les sites suivants:

http://www.fao.org/sd/LTdirect/ltstudies_fr.htm

http://www.fao.org/sd/IN1_fr.htm

Remerciements

Guide préparé par Richard Grover, Mika-Petteri Törhönen, David Palmer et Paul Munro-Faure.

Comité de révision: Helen Andreasson, Danilo Antonio, Clarissa Augustinus, Brett Ballard, Theo van Banning, Keith Bell, Lorenzo Cotula, Noha El Mikawy, Bjørn Førde, Szilard Fricska, Andreas Gläsel, Åsa Jonsson, Detlev Kuchar, Christiaan Lemmen, Tomas Lindemann, Fernando Medina Rosales, Elisa Morgera, Victor Mosoti, Eric Patrick, Heidi Pihlatie, Anu Saxén, Pekka Seppälä, Victoria Stanley, Raf Tuts, Paul van der Molen, Babette Wehrmann, Alexandra Wilde, Wael Zakout et Willi Zimmermann.

Le Guide a été préparé dans le cadre des activités du Programme ordinaire de la FAO relatives aux régimes fonciers, avec le soutien logistique d'un projet financé par la Finlande (GCP/LO/164/FIN). Les travaux ont été menés à bien en étroite collaboration avec le Groupe thématique de la Banque mondiale sur la politique et l'administration foncières.

Ont également pris part aux travaux sur la bonne gouvernance en matière de régime et d'administration fonciers: Dubravka Bojic Bultrini, Daniel Bradley, Tea Dabrundashvili, Katja Dells, Vladimir Evtimov, Anna Georgieva, Christian Gräfen, Paolo Groppo, Roslyn Hees, Adriana Herrera, Kasim Kasanga, Romualdas Kasperavicius, Annette Landvogt, Harold Liversage, Worth MacMurray, Thomas McInerney, Paul Mathieu, Donal O'Leary, Robin Palmer, Pamela Pozarny, Francisco Proenza, Mechthild Rünger, George Sarpong, Michael Taylor, Paola Termine, Alacevich Tommaso, Richard Trenchard et Arbind Tuladhar.

Table des matières

Préface	vii
1. INTRODUCTION	1
2. BONNE GOUVERNANCE DES REGIMES FONCIERS ET DE L'ADMINISTRATION DES TERRES	7
Le concept de gouvernance	7
Qu'est-ce qu'une bonne gouvernance?	8
La bonne gouvernance en matière de régimes fonciers et de leur administration	13
3. CONSEQUENCES D'UNE MAUVAISE GOUVERNANCE DES REGIMES FONCIERS ET DE L'ADMINISTRATION DES TERRES	17
Origines du déficit de gouvernance	17
Symptômes du déficit de gouvernance	19
Conséquences du déficit de gouvernance	23
4. EXEMPLES PRATIQUES DE L'APPLICATION DES PRINCIPES DE BONNE GOUVERNANCE A L'ADMINISTRATION DES TERRES	29
Enregistrement foncier	29
Gestion des terres domaniales	33
Fiscalité foncière et estimations	37
Privatisation et restitution	40
Planification de l'usage des sols	42
Services apportés par des spécialistes	44
Gestion du foncier coutumier	46
Conception et mise en oeuvre des projets	48
5. MESURES PRATIQUES POUR AMELIORER LA GOUVERNANCE DES REGIMES FONCIERS ET L'ADMINISTRATION DES TERRES	51
Introduction d'un cadre propice à la transparence	52

Fixation de normes pour les services	53
Amélioration des systèmes et des processus	57
Renforcement des capacités	59
Sécurisation de l'aspect financier	60
Développement d'une politique des ressources humaines	62
Mise en place d'audits indépendants	64
Faire un usage efficace de la technologie de l'information et de la communication	66
Soutien aux organisations professionnelles	68
Renforcement des organisations coutumières	68
6. COMMENTAIRES FINAUX	71

Préface

Le présent volume fait partie de la collection Etudes sur les régimes fonciers, publiée par l'Unité de la gestion des terres et des régimes fonciers de la Division des terres et des eaux de la FAO. Les arrangements relatifs au régime foncier sont un élément clé de la sécurité alimentaire et du développement rural durable. Un accès à la terre équitable et fiable, surtout pour les ruraux pauvres, est une condition déterminante de la réduction de la pauvreté et de la faim, de l'accroissement de la productivité agricole, et de l'amélioration du niveau de vie en milieu rural. Il est indispensable de pouvoir compter sur des institutions foncières capables de déterminer concrètement qui dispose de quels droits relativement à quelles ressources naturelles, pour quelle durée, et dans quelles conditions.

Le déficit de gouvernance relatif aux régimes fonciers et à leur administration est un problème fréquent et lourd de conséquences, objet d'une prise de conscience grandissante. C'est une caractéristique importante, depuis leur apparition, des économies de transition, qui traduit les difficultés du passage d'une économie à planification centralisée et à appropriation par l'Etat de la majeure partie des ressources à une économie de marché. Le problème se pose souvent aux économies en voie de développement, et il est loin d'épargner les pays développés. Des initiatives internationales ont été prises pour remédier à cette situation, la plupart s'attachant essentiellement à l'amélioration technique des régimes fonciers et des procédures auxquelles ils font appel. Avec le généreux soutien du Gouvernement finlandais, la FAO travaille depuis 2005 à susciter une meilleure prise de conscience de l'importance de ce problème et à préparer la publication conjointe de Lignes directrices et autres éléments de politique générale avec des partenaires qui comprennent la Banque mondiale, le Programme

des Nations Unies pour les établissements humains (UN-HABITAT), et la Fédération internationale des géomètres (FIG).

Le présent ouvrage a pour objet d'aider dans leur tâche les professionnels des régimes fonciers et de leur administration qui ont entrepris d'améliorer la gouvernance d'un système d'administration du foncier ou celle d'une institution responsable de l'administration de terres relevant de structures foncières coutumières. Le présent ouvrage, comme d'autres de la même collection, ne prétend pas à l'exhaustivité mais reflète plutôt les «bonnes pratiques» identifiées par la FAO et ses multiples partenaires. L'Unité de la gestion des terres et des régimes fonciers de la FAO espère poursuivre sa collaboration avec un vaste public.

Paul Munro-Faure

Chef

Unité de la gestion des terres et des
régimes fonciers

1. Introduction

- 1.1 Le présent Guide a été écrit à l'attention des personnes qui interviennent dans l'administration foncière, et de toutes celles qui portent un intérêt aux problèmes des terres, du foncier et de leur administration. En dépit de l'abondante littérature sur l'importance d'une bonne gouvernance dans la poursuite des objectifs de développement, le thème de son application aux questions de régimes fonciers et de leur administration est resté relativement peu exploré. Une gouvernance défectueuse a des conséquences néfastes sur l'ensemble de la société. En revanche, une bonne gouvernance est de nature à faciliter le développement économique et la réduction de la pauvreté. Une bonne gouvernance est fondamentale.
- 1.2 Dans la plupart des pays, la terre est la ressource naturelle la plus abondante. L'accès à celle-ci, la sécurité des droits fonciers et l'administration du foncier ont des conséquences significatives sur le développement. L'administration foncière est à la base d'une grande partie des infrastructures contribuant à une économie fonctionnelle, et est donc impliquée dans tous les aspects de la formation du revenu de la population. La fiscalité foncière, mise en œuvre par l'administration foncière, confère à celle-ci un rôle substantiel dans l'approvisionnement du trésor public. Les systèmes d'enregistrement de titres et de cadastre dont est chargée l'administration foncière créent la sécurité des droits fonciers et permettent l'apport de crédits adossés à des hypothèques. Néanmoins, il est courant que les systèmes d'administration foncière soient défaillants. De même, les arrangements fonciers relevant du droit coutumier peuvent se révéler inadéquats au regard des besoins de la population - surtout s'ils sont déstabilisés par la transition économique et le passage au marché.
- 1.3 Une gouvernance défaillante, aussi bien dans un contexte d'administration foncière légaliste que dans celui d'une structure foncière coutumière, se traduit par une absence de protection des droits fonciers des plus pauvres. Ceux-ci en sont les premières victimes, pouvant se trouver marginalisés et même hors la loi. Une gouvernance déficiente peut également conduire à utiliser la terre de façon inappropriée en termes de création de richesses bénéficiant à l'ensemble

de la société. Le manque de compétence dans le domaine de l'administration foncière peut être une contrainte majeure pour le développement et l'éradication de la pauvreté. Une bonne gouvernance appliquée à l'administration foncière est une des conditions nécessaires à une bonne gouvernance de la société dans son ensemble.

- 1.4 Un problème général de gouvernance peut avoir pour origine, au moins en partie, la faiblesse de l'administration foncière. La conjonction de cadres réglementaires peu clairs et de processus administratifs complexes peut conduire à un manque de transparence et de responsabilité de la part de l'administration foncière. Les personnes qui travaillent à l'administration du foncier peuvent se trouver exposées à la tentation de la corruption. Leur enrichissement frauduleux peut reposer sur le prélèvement de pots-de-vin pour procéder à l'enregistrement des titres; leur complicité dans l'accaparement de terres publiques par des intérêts privés; la surestimation de biens fonciers proposés en garanties hypothécaires; et l'attribution de contrats de service sur la base des gratifications perçues plutôt que sur les avantages économiques de l'offre. Certaines de leurs attributions confèrent aux administrateurs du foncier des monopoles de fait. Tout monopole est une source de pouvoir, et potentiellement d'abus de ce pouvoir.
- 1.5 Même dans le cas où les administrateurs du foncier ont un comportement relativement honnête, ils peuvent se montrer inactifs face aux atteintes à la bonne gouvernance venant d'autres parties. Dans le cadre de leurs fonctions techniques, des activités illégales comme l'abattage frauduleux de bois ou l'installation abusive sur des réserves forestières ou des terres domaniales peuvent être portées à la connaissance des administrateurs du foncier. De telles activités ne peuvent que perdurer en l'absence de réaction de l'administration foncière. La leçon à en tirer par les administrateurs du foncier est qu'ils ne peuvent pas se contenter de rechercher l'excellence technique sans s'occuper du reste. Leurs connaissances et leurs aptitudes doivent être au service de l'ensemble de la société.
- 1.6 Les responsables de l'administration foncière peuvent, et doivent, accepter leurs responsabilités à cet égard et les prendre au sérieux. Leurs capacités techniques

peuvent contribuer à résoudre les problèmes économiques, sociaux et environnementaux et à redresser des injustices. C'est en particulier le cas là où plusieurs systèmes différents interagissent sur le plan foncier. L'effet des problèmes fonciers se fait ressentir à tous les échelons de la société, et une administration foncière adéquate peut renforcer les institutions locales et apporter ainsi une contribution à une bonne gouvernance en général. Les systèmes bancaires et financiers connaissent leurs propres problèmes de gouvernance, se traduisant par des questions relatives aux normes, procédures et politiques à mettre en œuvre dans, par exemple, les opérations d'estimation foncière en vue de garantie hypothécaire. Ces problèmes de gouvernance sont étroitement liés à ceux du régime foncier et de son administration, de par l'importance accordée aux aspects techniques de l'estimation foncière et de la participation au processus d'enregistrement des intérêts sur prêts hypothécaires. Les administrateurs du foncier ont un rôle dans la conservation des droits fonciers et dans la protection des titulaires de ces droits. Ce faisant, ils contribuent à la stabilité de l'ordre public et à la satisfaction des conditions nécessaires à la prospérité de l'économie. Le choix qui se présente aux administrateurs du foncier est soit de tirer parti des opportunités d'enrichissement personnel qu'offre la corruption dans une société où la gouvernance fait défaut, soit de contribuer significativement à l'amélioration de la gouvernance, au développement économique et à la réduction de la pauvreté.

- 1.7 Dans le contexte du présent guide, le régime foncier est défini comme la relation établie, que ce soit par la loi ou par la coutume, entre les personnes à propose de la terre. L'administration foncière est la façon dont les règles correspondant au régime foncier sont appliquées et rendues opérationnelles. Cela comprend le cadastre, la planification de l'usage des sols, le remembrement, la gestion foncière et la fiscalité foncière. Le présent guide explique ce qu'est la gouvernance, et en quoi consiste une bonne gouvernance et administration des régimes fonciers. Les conséquences d'une gouvernance déficiente en la matière sont examinées. Les possibilités d'amélioration de la gouvernance relative à l'administration foncière en général sont explorées, ainsi que des cas plus spécifiques qui posent fréquemment des problèmes de gouvernance. On trouvera également des leçons à tirer sur les problèmes d'administration foncière, à

partir des importants programmes de terrain de la FAO et de la Banque mondiale, ainsi que de travaux menés en parallèle sur les zones urbaines, la gouvernance appliquée à l'entreprise privée, et les campagnes anticorruption. Le guide s'intéresse principalement, mais non exclusivement, aux arrangements fonciers formalisés et à l'administration foncière.

- 1.8 Certaines populations sont plus vulnérables que d'autres aux conséquences d'une gouvernance déficiente. Les bonnes pratiques en matière d'administration reconnaissent l'existence de ces groupes et veillent à leur protection et à leur promotion. Les femmes, les enfants, les minorités ethniques ou populations indigènes, ainsi que les personnes âgées ou handicapées, sont les constituants les plus fréquents de ces groupes à risque. Les femmes peuvent être désavantagées, en termes de détention de droits fonciers, aussi bien par la législation formelle que par les lois coutumières. Le simple fait de défendre ces droits peut les exposer à des sanctions exercées par la culture dominante. Les enfants qui sont séparés de leur famille à la suite d'un conflit armé, ou qui perdent leurs parents du fait du VIH-SIDA ou d'autres maladies, peuvent être extrêmement vulnérables et se voir privés de leurs droits de succession. Il existe un risque de discrimination à l'encontre des minorités ethniques ou religieuses, des personnes déplacées en provenance du même pays, et des réfugiés. Les groupes les plus pauvres, qui sont en général les moins instruits et souvent illettrés, peuvent éprouver des difficultés de compréhension face aux procédures et ne pas pouvoir mobiliser les appuis politiques ou les conseillers professionnels qui leur permettraient de négocier les écueils d'un droit foncier complexe. Le présent guide traite des problèmes rencontrés par des groupes spécifiques, en les intégrant dans le contexte plus général. Les solutions proposées devront être adaptées pour tenir compte des circonstances du terrain.
- 1.9 Certaines conditions spécifiques sont susceptibles d'aggraver les problèmes de gouvernance liés au foncier. Les conflits armés sont à l'origine de bouleversements significatifs des régimes fonciers et de leur administration, tels le déplacement de populations et la destruction d'archives de l'administration foncière, et vont en général de pair avec des problèmes de pénurie à long terme en ressources naturelles, de faiblesse des institutions et d'insécurité des arrangements fonciers.

On peut assister à des difficultés similaires à la suite de désastres et de calamités naturelles, ou d'une prévalence sévère et prolongée de la pauvreté. De telles conditions conduisent à la même nécessité d'amélioration de la gouvernance que des conditions plus stables, mais la différence réside dans la nature des améliorations réalisables dans le court terme. Les principes énoncés dans le présent guide sont valables pour des organismes qui travaillent dans des situations difficiles, même si certaines des recommandations ci-après pourront se révéler non opérationnelles dans le court terme.

- 1.10 On ne saurait séparer les problèmes de gouvernance en matière de foncier et d'administration foncière des problèmes de gouvernance rencontrés dans d'autres secteurs d'activité. Le présent guide devrait trouver sa plus grande utilité dans les pays qui améliorent leur gouvernance comme un tout, intéressant l'ensemble de la société. Œuvrer en direction de normes plus rigoureuses appliquées à l'administration du foncier est une des voies ouvertes à une société dysfonctionnelle pour arriver à une meilleure gouvernance. L'amélioration de l'administration foncière peut contribuer à la mise en œuvre concrète des principes adoptés par un pays en faveur de la démocratie, des droits de l'homme et de la prévalence de la loi.

2. Bonne gouvernance des régimes fonciers et de l'administration des terres

- 2.1 La reconnaissance explicite de l'importance de la gouvernance en matière de régime foncier et d'administration foncière est un phénomène relativement récent. C'est l'intérêt croissant porté à la gouvernance appliquée à d'autres secteurs qui a fini par s'étendre à l'administration foncière. Cependant, les idées qui sous-tendent la gouvernance appliquée à l'administration foncière n'ont rien de nouveau. Les responsables de l'administration foncière ont l'habitude de codes d'éthique et de bonne conduite professionnelle qui définissent leur obligation de service envers les clients et la société en général. Le présent chapitre définit le terme de gouvernance, examine ce qu'il est convenu de désigner par bonne gouvernance, et discute de ce que signifie la bonne gouvernance dans le domaine de l'administration foncière.

LE CONCEPT DE GOUVERNANCE

- 2.2 La gouvernance est l'ensemble des activités constituant le fait de gouverner. C'est la façon dont la société est administrée et dont les priorités sont déterminées entre les intérêts des différents groupes qui se font concurrence au sein de celle-ci. Elle comprend les institutions formelles servant à gouverner, mais également les arrangements informels qui y contribuent. L'étude de la gouvernance concerne les processus par lesquels les individus participent à la prise de décision, l'institution gouvernementale répond de son action devant les citoyens, et le corps social contraint ses membres à se conformer aux règles et lois qu'il édicte.
- 2.3 La définition exacte du mot gouvernance suscite des désaccords entre ceux qui se consacrent à son amélioration. Pour certains, l'autorité et le pouvoir au sein d'une société peuvent être considérés comme procédant de diverses institutions, et non seulement de celles revêtues de l'autorité de l'Etat. Une telle définition de la gouvernance prend en compte le rôle du secteur privé et de la société civile dans le processus décisionnel, en parallèle à celui des institutions de l'Etat. Pour d'autres, la définition de la gouvernance se limite à la façon dont

l'Etat sert la population: les processus par lesquels les responsables administratifs et les institutions publiques acquièrent et exercent leur autorité, leurs attributions en matière de détermination des politiques à suivre par l'Etat, et leur capacité d'attribuer et de répartir biens et services publics.

- 2.4 Ces divergences d'interprétation ne sont pas sans d'importantes conséquences dans la détermination des politiques foncières et leur administration. Quelle est la nature des politiques à suivre pour mettre en place une bonne gouvernance du foncier et de son administration? S'agit-il de politiques limitées à l'amélioration du fonctionnement de l'Etat, ou de politiques visant l'ensemble de la société dans la manière dont elle traite sa relation à la terre? Les droits et les responsabilités relatifs à la terre sont administrés par l'Etat, mais aussi par de nombreux organismes à caractère privé, communautaire ou public. La société civile, dans laquelle on compte les organisations professionnelles, joue un rôle important dans la détermination de normes de bonnes pratiques et de qualité technique. La prise en compte d'objectifs contradictoires et l'obtention de la coopération des diverses parties prenantes dans l'intérêt du bien commun sont des éléments majeurs des activités relevant de l'administration foncière, telles que le développement rural, la rénovation urbaine, et la protection de l'environnement.

QU'EST-CE QU'UNE BONNE GOUVERNANCE?

- 2.5 Quand peut-on considérer qu'il y a «bonne» gouvernance? Faut-il s'intéresser essentiellement aux résultats de la gouvernance, c'est-à-dire l'estimer bonne au vu de certains résultats? ou bien faut-il accorder davantage d'importance au processus de gouvernance, c'est-à-dire à la façon dont elle est censée se produire?
- 2.6 Un aspect évident de la bonne gouvernance est le refus de la corruption. Cependant, la bonne gouvernance comporte également, parmi ses caractéristiques, la reddition de comptes, la stabilité politique, l'efficacité sur le terrain, le caractère régulateur et l'application effective des lois, au même titre que la lutte contre la corruption. La bonne gouvernance signifie que gouverner procède d'une pratique rationnelle, fait appel à l'ensemble des

parties prenantes, et aboutit à des résultats positifs. La mise en œuvre concrète des principes de la bonne gouvernance passe par l'équité, l'efficacité, la transparence accompagnée de la reddition de comptes, la durabilité, la subsidiarité, l'engagement civique et la sécurité. La gouvernance peut rester déficiente dans le cas d'un Etat incorruptible mais tyrannique, ou démocratique mais incompetent et inefficace.

2.7 **Bonne gouvernance et droits de l'homme.** Les concepts relatifs à la bonne gouvernance proviennent des travaux réalisés sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Certains aspects de la bonne gouvernance sont incorporés dans le droit international relatif aux droits de l'homme. Certains droits de l'homme relatifs au respect de la propriété privée ont des conséquences directes sur l'application des principes de la bonne gouvernance aux régimes fonciers et à leur administration. La Déclaration universelle des droits de l'homme, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la Convention américaine des droits de l'homme, et la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Europe), comportent toutes des dispositions visant à protéger la propriété privée. Il en a résulté la mise en place d'une jurisprudence permettant de clarifier la relation entre droits de l'homme et droits fonciers dans des domaines tels la levée d'impôts injustes, la spoliation de droits de propriété, le cadastre, la planification de l'usage des sols et la restitution de propriétés foncières. En ce qui concerne les régimes fonciers et leur administration, certains aspects de la bonne gouvernance peuvent se définir en termes de droits de l'homme, applicables de plein droit. Cependant, même si certains principes fondamentaux de la bonne gouvernance font l'objet d'une acception générale, il n'existe pas de consensus sur sa traduction en termes de droit international.

2.8 **Ethique professionnelle et gouvernance de l'entreprise.** Une autre approche de la gouvernance revient à transposer les principes d'éthique professionnelle régissant la relation entre prestataires de services et clients. Les principaux thèmes apportés par cette approche sont la compétence, l'intégrité, la confidentialité, la transparence et la reddition de comptes. Il est fréquent que les codes d'éthique professionnelle énoncent des obligations envers la société

dans son ensemble, au même titre qu'envers les clients proprement dits. Un certain nombre de codes d'éthique professionnelle ont été élaborés par des organismes professionnels œuvrant à l'administration du foncier. L'éthique professionnelle pose une obligation de diligence dans l'intérêt du client et une interdiction d'abuser de la relation avec celui-ci à son détriment et au profit du prestataire de services.

2.9 Ces principes d'éthique et de service ont été mis à contribution pour créer des systèmes de gouvernance d'entreprise pour le secteur privé, mais ils peuvent également s'appliquer au secteur public. Ils sont essentiellement conçus pour influencer le comportement des individus. Ils reposent à l'origine sur la constatation que la personne la mieux placée pour attenter à la propriété privée des autres ou abuser de son pouvoir est précisément celle à qui il a été attribué une fonction de confiance, indépendamment de la nature de l'entité pour laquelle elle travaille - personne physique, personne morale ou Etat. Il n'y a pas de différence fondamentale, concernant l'obligation de diligence et son fondement éthique, entre une personne qui travaille pour une entreprise privée d'investissement foncier et celle qui travaille pour un cadastre ou une administration foncière publique. La contribution de ce type de principes à la bonne gouvernance porte sur deux dimensions importantes. Tout d'abord, ils font obstacle à la «petite» corruption, celle qui repose sur l'extorsion de pots-de-vin pour des prestations de service normales. Ensuite, le principe d'intégrité professionnelle interdit à un responsable d'administration foncière d'être un témoin muet, un participant ou un complice de la «grande» corruption, celle qui voit l'autorité de l'Etat détournée à son profit par un groupe influent. L'importance de ces principes pour la bonne gouvernance réside dans le fait qu'ils apportent la notion de responsabilité individuelle des personnes physiques œuvrant à l'administration du foncier.

2.10 **Comment apprécier la bonne gouvernance.** La bonne gouvernance ne s'apprécie pas comme un état de fait dans l'absolu. Il existe plutôt un continuum entre bonne gouvernance et gouvernance déficiente. Il en découle la possibilité théorique de concevoir des instruments permettant de mesurer la gouvernance dans un pays et de la comparer à celle des autres pays. L'observation

chronologique des tendances affectant la gouvernance dans un pays donné repose sur la définition d'indicateurs adéquats.

- 2.11 Ce ne sont pas les indicateurs possibles qui manquent pour suivre les différents aspects de la gouvernance, comme par exemple la corruption, les élections, le fonctionnement du système judiciaire, et la liberté des médias. Un indice de gouvernance est en général le résultat de la compilation et de l'agrégation pondérée des résultats de divers indicateurs. Les données à la base des indicateurs peuvent être quantitatives, comme la participation électorale, ou qualitatives, comme la perception subjective de la corruption. Outre les chiffres de mesure absolue, la déviation par rapport à un niveau de base peut servir d'indicateur. Un bon choix d'indicateurs repose sur une causalité explicite, de telle sorte qu'une variation de l'indicateur soit directement rapportée à une variation de la qualité de la gouvernance. On peut apporter des amendements à des indicateurs pour prendre en compte les groupes vulnérables, comme dans le cas des indicateurs sensibles au genre. Les critères de sélection d'indicateurs comprennent la facilité de collecte des données, l'universalité, la pertinence et la crédibilité. Les indices de gouvernance les plus utilisés comprennent les Indicateurs de gouvernance et l'Indice d'environnement commercial de la Banque mondiale, l'Indice de gouvernance urbaine d'UN-HABITAT, le Bertelmann Transformation Index (BTI), et l'Indice de perception de la corruption de Transparency International. L'utilisation des indices permet d'effectuer des comparaisons et est particulièrement adaptée à l'identification des tendances. Néanmoins cette utilisation a ses limites et les indices doivent être interprétés avec prudence. Il n'existe pas d'indice de gouvernance visant spécifiquement l'administration foncière, bien que plusieurs des principaux indices existants incorporent des aspects de l'administration du foncier.
- 2.12 Le Tableau 1 reprend les caractéristiques de la bonne gouvernance. On peut exploiter ces caractéristiques pour délimiter les traits marquants d'une bonne gouvernance en matière de foncier et élaborer des politiques susceptibles de la promouvoir.

TABLEAU 1
Caractéristiques d'une bonne gouvernance

Une bonne gouvernance est...	Une gouvernance déficiente est...
1 Concrète, efficace et compétente: elle formule une politique et l'applique avec efficacité en fournissant des services de qualité.	Sans effet concret, inefficace et incompétente: échoue à formuler une politique ou à fournir des services de qualité suffisante à un coût minimal.
2 A l'écoute: les services qu'elle offre sont ceux que souhaitent les citoyens et dont ils ont besoin.	Non à l'écoute: les services offerts ne sont pas ceux que souhaitent les citoyens et dont ils ont besoin.
3 Légitime: le pouvoir est exercé légalement, avec l'accord démocratique de la société, et les dirigeants sont remplacés s'ils ne lui donnent pas satisfaction.	Illégitime: les dirigeants n'ont pas de mandat démocratique, leur pouvoir n'a pas été légalement acquis, et les citoyens ne peuvent le leur ôter.
4 Transparente: ouverte à l'examen.	Opaque: adonnée au secret.
5 Cohérente, prévisible et impartiale: le résultat des processus de gouvernance est prévisible en fonction des lois en vigueur, des règles et règlements. Il y a possibilité de recours et la loi est appliquée par un système judiciaire impartial en cas de conflit.	Incohérente, imprévisible et partielle: le résultat des processus de gouvernance est imprévisible, ne suit pas de règles définies, et aucun recours n'est à attendre d'un système judiciaire gouverné par la partialité.
6 Capable de rendre des comptes: elle fait preuve d'un sens de gestion responsable en répondant aux questions, en expliquant ses actions et en laissant libre accès à son mode de fonctionnement.	Incapable de reddition de comptes: elle ne rend aucun compte de ses actions, ni ne donne d'élément d'appréciation de ses résultats. Il n'y a pas de freins et contrepoids en mesure de l'y obliger.
7 Équitable: son approche des individus et des groupes est juste et impartiale, l'accès à ses services et à ses archives est non discriminatoire.	Inéquitable: elle discrimine entre les groupes, en favorisant certains et en écartant d'autres du pouvoir, sur la base du genre, de la religion ou de l'origine.
8 Durable: elle procède aux arbitrages nécessaires entre les besoins économiques, sociaux et environnementaux de la génération actuelle et de celles à venir.	Non durable: elle ne prend pas en compte les besoins des générations à venir.
9 A l'écoute sur le terrain: les services qu'elle fournit sont localisés au plus près des bénéficiaires, permettant de les offrir de façon efficace et économique.	Non à l'écoute sur le terrain: la localisation des services qu'elle rend se fait sans considération les besoins des bénéficiaires.
10 Participative: elle permet aux citoyens de prendre pleinement part au processus de gouvernance par le recours au consensus et ses interactions avec la société civile ne comportent pas de contrôle des médias ou d'atteinte à la liberté d'expression et d'association.	Excluante: elle exclut les citoyens de la participation au processus de gouvernance et recourt au contrôle des media et à l'atteinte à la liberté d'expression et d'association.
11 Porteuse de sécurité et de stabilité: elle apporte la sécurité des moyens d'existence, la protection contre la criminalité, l'intolérance, les conflits armés et les désastres naturels, et assure la sécurité du droit foncier.	Incapable ou indifférente face au besoin de sécurité et de stabilité: les citoyens ne peuvent se reposer sur elle pour leur sécurité, et elle peut même être source de leur insécurité.

Une bonne gouvernance est...	Une gouvernance déficiente est...
<p>12 Décidée à soutenir l'intégrité: les fonctionnaires exercent leurs fonctions avec diligence et impartialité, sans exiger de gratifications illicites, formulant conseils et décisions de façon indépendante, dans le respect de la confidentialité. Il existe une séparation claire entre les intérêts privés des fonctionnaires et des hommes politiques, et les affaires de l'Etat.</p>	<p>Favorable à la corruption: les fonctionnaires reçoivent des pots-de-vin pour faire leur travail tel qu'attendu des citoyens. Ils orientent leurs décisions en faveur des intérêts qui les confidentielles pour leur profit propre. Fonctionnaires et hommes politiques considèrent l'appareil d'Etat comme un simple accessoire de leurs intérêts privés.</p>

LA BONNE GOUVERNANCE EN MATIERE DE REGIMES FONCIERS ET DE LEUR ADMINISTRATION

- 2.13 Nous résumons pour finir ce qui constitue une bonne gouvernance et quelles sont les conséquences à en tirer pour les régimes fonciers et leur administration. Les divergences d'interprétation sur la nature d'une bonne gouvernance ont des conséquences significatives sur les politiques mises en œuvre. Un système d'administration foncière conçu pour privilégier la réduction de la pauvreté et la prise en compte du genre sera sans doute amené à attribuer un haut degré de priorité à des objectifs tels la sécurité des droits fonciers des fermiers et des métayers, la reconnaissance des droits de propriété coutumiers et informels ou la mise en place d'un droit successoral neutre par rapport au genre. Un système d'administration foncière conçu pour privilégier le développement économique attribuera sans doute une plus grande priorité à des objectifs tels la rapidité d'enregistrement des nouveaux droits fonciers après une vente, la rapidité et l'exactitude des enquêtes hypothécaires dans le cadre d'attributions de crédits, la clarté des réglementations relatives à la planification de l'utilisation des terres et à la construction, ou les procédures relatives au changement d'utilisation des terres. Cela ne signifie nullement qu'il faille choisir entre l'élimination de la corruption et l'amélioration des services fonciers en termes de réactivité et d'efficacité. L'administration foncière peut mener de front l'action en faveur des pauvres et la promotion du développement économique, avec les mêmes moyens. En revanche, en restreignant son champ d'action, l'administration foncière limite de la même façon sa contribution au développement de la société dans son ensemble.

- 2.14 Garantir une bonne gouvernance en terme d'administration foncière suppose un engagement fort de la part des individus concernés. Une politique foncière articulée autour d'objectifs clairs de progrès juridique et institutionnel, et faisant l'objet d'une communication adéquate, aide ces personnes à s'approprier le processus de réforme. Le tableau 2 donne quelques exemples pratiques de mise en œuvre visible des valeurs liées à la bonne gouvernance.

TABLEAU 2

Exemples pratiques de mise en œuvre visible des valeurs liées à une bonne gouvernance

Valeurs de bonne gouvernance pour les régimes fonciers et leur administration	Exemples pratiques de mise en œuvre visible des valeurs liées à une bonne gouvernance	Correspondance avec Tableau 1
Un régime foncier doit être administré avec efficacité, efficience et compétence.	Travaux effectués avec exactitude et dans les temps, demandes satisfaites dans un délai raisonnable. Le travail est confié à des personnels compétents. Les agents inefficaces sont sanctionnés ou révoqués.	1
Une politique foncière traduisant des jugements de valeur doit être promue par des hommes politiques élus après consultation des intéressés.	Les plans d'utilisation des sols sont approuvés par des élus après une réelle enquête publique.	2, 3, 10
Complète disponibilité des informations sur le foncier, sauf respect de la vie privée.	Libre accès aux registres de propriété foncière (sous réserve des règles liées au respect de la vie privée). Le cadastre public porte mention des prix d'acquisition effectifs. Possibilité de consulter et de contester les estimations foncières des services des impôts. Décisions sur l'utilisation des sols prises en réunions publiques, avec possibilité pour le public de se faire entendre.	4
Les lois et règlements fonciers doivent être librement disponibles, rédigés avec clarté et dans la transparence, pertinents et cohérents, et se prêter à leur application par les services publics et la population.	Chacun peut porter ses différends fonciers devant une juridiction indépendante et impartiale disposant, si besoin est, de l'appui d'experts. La législation est sans ambiguïtés ni incohérences, et traduite dans les langues vernaculaires. Des procédures alternatives de conciliation existent pour résoudre les différends fonciers sans aller jusqu'à l'action en justice. Les décisions des pouvoirs publics en matière de planification de l'utilisation des sols, de taxes foncières, et d'expropriation sont susceptibles d'appel par les justiciables pour raisons juridiques. Les estimations utilisées par les pouvoirs publics pour l'assiette de l'impôt et l'indemnisation des expropriations sont susceptibles d'appel.	5

Valeurs de bonne gouvernance pour les régimes fonciers et leur administration	Exemples pratiques de mise en œuvre visible des valeurs liées à une bonne gouvernance	Correspondance avec Tableau 1
Les agences d'administration foncières sont assujetties à des audits indépendants, leurs comptes et leurs résultats pratiques doivent être publiés.	Les agences d'administration foncière publient leur comptabilité et leurs principaux indicateurs de performance, certifiés par des vérificateurs indépendants. Les comptes publics sont tenus sur la base des transactions. Les organismes professionnels mènent de façon séparée leurs activités disciplinaires et professionnelles.	6
Les services des administrations foncières doivent être dispensés sans discrimination liée par exemple à la problématique hommes-femmes, à l'origine ethnique, à la religion, à l'âge ou aux opinions politiques.	Le droit successoral ne comporte pas de dispositions discriminatoires par le genre. L'information est accessible à tous, y compris aux illettrés. Les droits fonciers des minorités sont protégés par l'enregistrement foncier. Les droits fonciers indigènes sont reconnus. L'enregistrement foncier donne lieu à des coûts abordables. L'enregistrement foncier ne requiert ni examens, ni prestations coûteuses.	7
La mise en valeur durable du foncier doit être encouragée.	Des règlements contre l'utilisation foncière non durable sont en vigueur.	8
Les services relatifs au foncier doivent être localisés à proximité des usagers.	Les registres fonciers sont ouverts à la consultation à distance (Internet). Des bornes d'accès sont disponibles pour les citoyens résidant loin des registres.	9
Le système d'enregistrement foncier et le système judiciaire doivent assurer la sécurité des droits fonciers des détenteurs d'intérêts légitimes sur une parcelle de terre.	Les droits fonciers enregistrés sont protégés par la loi contre les réclamations de tiers. Seuls les fonctionnaires autorisés peuvent modifier un enregistrement foncier, selon une procédure bien définie par la loi. Les registres fonciers sont en double exemplaires en cas de destruction dans une catastrophe ou un conflit.	11
Les fonctionnaires de l'administration foncière doivent se comporter avec intégrité et formuler des conseils indépendants sur la base de leur jugement professionnel.	Existence de politiques pour identifier et prévenir des pratiques de corruption, délits d'initiés et favoritisme, et sanctionner leurs auteurs. Politiques de protection et de récompense des «informateurs» (whistleblowers) Obligation pour les fonctionnaires et hommes politiques de déclarer tous conflits d'intérêt et de se retirer de toute action où c'est le cas. Tenue de comptabilité sur les actifs de l'Etat	12

3. Conséquences d'une mauvaise gouvernance des régimes fonciers et de l'administration des terres

ORIGINES DU DEFICIT DE GOUVERNANCE

- 3.1 Une gouvernance déficiente tend à prospérer là où la loi est complexe, incohérente ou obsolète. Le caractère incomplet des arrangements institutionnels, la faiblesse des institutions, l'ambiguïté des textes juridiques et la défaillance du système judiciaire aggravent la situation. La corruption est à l'origine de nombre de problèmes de gouvernance. Il arrive qu'à la source du problème se trouvent le manque de motivation, la faiblesse de la rémunération et la mauvaise formation du personnel. Un autre facteur est le favoritisme, quand les emplois sont attribués sur la base de l'origine ethnique ou religieuse, du soutien à une organisation politique ou de préférences liées à la problématique hommes-femmes, plutôt que du seul mérite. Parfois la faiblesse de la rémunération des fonctionnaires les conduit à donner la priorité à d'autres sources de revenu. Les agences foncières sont particulièrement vulnérables aux pratiques résultant d'une gouvernance déficiente à la suite d'un conflit armé ou d'une urgence humanitaire. La prolifération des mauvaises pratiques peut être rapide en l'absence de dispositifs de protection les empêchant. La déficience de gouvernance va fréquemment de pair avec la corruption sous ses deux formes principales: la «captation de l'Etat» et la «corruption administrative», dont chacune se caractérise par des comportements spécifiques.
- 3.2 La **captation de l'Etat** constitue une corruption à grande échelle. Elle procède à des détournements illégaux ou contestables de ressources économiques appartenant à l'Etat en direction d'intérêts privés. L'Etat peut être «capté» par des personnes individuelles, des familles, des clans, des groupes divers ou des entreprises privées. La captation de l'Etat donne à ses auteurs la mainmise sur les politiques du Gouvernement et leur permet de les infléchir en fonction de leurs intérêts particuliers. Cette mainmise s'étend à la formulation des lois et règlements, à celle des jugements des tribunaux civils et pénaux, à

l'attribution de privilèges fiscaux et douaniers, et aux malversations de fonds publics. L'administration foncière est susceptible de détournement de ses missions en faveur des intérêts des captateurs de l'Etat, par :

- L'appropriation illégale de terres domaniales et de foncier communautaire par les captateurs ou leurs alliés;
- La mise en œuvre de réformes foncières favorisant les captateurs de l'Etat;
- Le détournement du système bancaire au moyen de crédits à taux réduits adossés à des garanties inadéquates;
- La détermination de taxes foncières sur des bases artificiellement basses, ou leur exemption;
- La manipulation de la planification de l'utilisation des sols pour favoriser certains sans raisons objectives;
- L'indemnisation des expropriations sur des bases injustes.

3.3 Le risque de captation de l'Etat est d'autant plus élevé dans les pays où la puissance économique est concentrée et où les intérêts sociaux et économiques qui pourraient l'équilibrer manquent de poids. A contrario, une vie politique intense et une société civile active obligent à rendre des comptes, ce qui limite ce risque. Une société civile active signifie entre autres l'existence d'organismes professionnels de géomètres-estimateurs qui imposent des normes éthiques et techniques, et sanctionnent les manquements. Des systèmes d'enregistrement foncier accessibles et transparents et une planification de l'utilisation des sols démocratique et sujette à reddition de comptes contribuent à réduire les opportunités de captation de l'Etat. La captation de l'Etat étant par nature un système occulte, l'identifier et la mesurer présentent certaines difficultés. En fait, dans un pays où la captation de l'Etat par des dirigeants puissants est devenue la règle, la corruption administrative qui est la plus visible peut rester très faible.

3.4 La corruption administrative réside dans l'abus de pouvoir de fonctionnaires individuels, qui utilisent leurs attributions pour leur enrichissement personnel plutôt que pour remplir leur mission. Contrairement à la captation de l'Etat, la corruption administrative ne signifie pas une organisation parallèle au service des intérêts de groupes ou personnes spécifiques. Elle résulte plutôt de l'addition

des pratiques de nombreux individus, chacun se préoccupant de ses intérêts propres. Dans un système soumis à la corruption administrative, les fonctionnaires recherchent des gratifications en échange de l'exemption ou de la facilitation de procédures administratives, ou pour produire des résultats qui favorisent les corrupteurs. Une administration chaotique et le manque de clarté des procédures sont des circonstances favorables à l'exigence de pots-de-vin. Par exemple, recourir aux services de l'enregistrement foncier peut conduire à engager des frais supplémentaires et non réglementaires pour décider les fonctionnaires à produire les documents. Une discrimination se met en place en faveur de ceux qui offrent des pots-de-vin. On ne voit souvent dans la corruption administrative que d'innocents cadeaux, mais ses conséquences sont loin d'être anodines. La corruption administrative est un réel problème dans la mesure où elle contribue à l'exclusion et à l'injustice sociales tout en apportant des distorsions aux objectifs majeurs de développement. Quiconque n'a pas les moyens d'acheter les fonctionnaires corrompus est hors du jeu foncier; il est inévitable que les pauvres en souffrent, et les femmes plus que les hommes.

- 3.5 La fraude est une pratique courante de la corruption administrative. En échange d'une gratification, un fonctionnaire peut délivrer des certificats, factures, estimations et références d'employeur falsifiés. Un fonctionnaire peut aussi pratiquer l'extorsion, monnayant le fait de ne pas harceler ou laisser harceler un individu ou une entreprise. On peut également exiger de l'argent pour prévenir des décisions défavorables et injustifiées relatives à l'occupation des sols, ou pour ne pas infliger des amendes imméritées pour des infractions imaginaires au code de construction. Un fonctionnaire peut falsifier une estimation foncière en vue de réduire l'assiette des taxes. Il peut attribuer un marché public en fonction des pots-de-vin perçus.

SYMPTOMES DU DEFICIT DE GOUVERNANCE

- 3.6 Dans les cas où l'Etat a été capté par un groupe spécifique, on peut voir l'appareil d'Etat utilisé pour nuire aux intérêts d'autres groupes. Des discriminations peuvent s'exercer à l'encontre de groupes identifiés par origine ethnique, genre, région, religion ou opinions. A l'inverse, d'autres groupes

pourront profiter d'un favoritisme injustifié. Le processus de prise de décision n'est ni objectif, ni transparent, ni justifié, ni légitime. L'encadré 1 énonce diverses activités que la captation d'Etat suscite fréquemment. L'encadré 2 expose des caractéristiques du manque de gouvernance qu'on peut attribuer à la corruption administrative. L'encadré 3 propose quelques aspects du manque de gouvernance apparaissant au sein d'un régime dénué des capacités nécessaires.

ENCADRE 1

DEFICIT DE GOUVERNANCE ET CAPTATION DE L'ETAT

- Les agences foncières sont sous le contrôle des puissants dans le but de détourner l'autorité de l'Etat à leur profit.
- Les décisions de justice en matière foncière favorisent les puissants quels que soient les faits
- Les décisionnaires agissent en toute impunité en l'absence de contestation. Les organes d'Etat, tels que police et magistrature, qui devraient assurer la vigilance sont en fait au service du groupe qui a capté l'Etat.
- Des groupes puissants procèdent à des expropriations foncières illégales et par la force aux dépens des pauvres.
- L'achat forcé de biens à un prix dérisoire est une pratique courante pour déposséder des individus et des groupes. Après quoi les terres sont mises en exploitation pour le bénéfice d'intérêts particuliers.
- Les propriétés foncières des dirigeants bénéficient de changements d'autorisation d'utilisation sans relation avec les principes de la planification foncière.
- Les terres domaniales sont transférées aux personnalités haut placées à bas prix ou gratuitement.
- Les terres domaniales sont privatisées et transférées à des tierces parties en échange de gratifications illicites.
- Les licences d'abattage ou d'exploitation minière sont attribuées aux personnalités haut placées sans tenir compte des droits fonciers coutumiers ou autres, ou de l'environnement.

ENCADRE 2

DEFICIT DE GOUVERNANCE ET CORRUPTION ADMINISTRATIVE

- **Pots-de-vin.** Les fonctionnaires corrompus exigent de l'argent pour effectuer un service normalement gratuit, pour ne pas appliquer un règlement, pour orienter une décision ou pour accélérer un processus. On citera comme exemples le paiement de pots-de-vin pour une inscription au registre foncier, pour passer outre des infractions au code de la construction, ou pour obtenir une décision d'occupation des sols. Les infractions restent impunies à condition de payer les fonctionnaires. Un paiement bien placé peut faire monter un dossier en haut de la pile.
- **Recours aux services de «facilitateurs».** Il est fait recours aux services d'intermédiaires pour graisser les rouages du système. Ils offrent des avantages à des fonctionnaires en échange d'activités en faveur de leurs clients. Il leur arrive de recourir à la menace ou au chantage. Ces intermédiaires sont rémunérés par leurs clients, mais il leur arrive de s'entendre avec des fonctionnaires indéliçats sur le dos de leur mandant.
- **Vols.** Les biens de l'Etat sont volés et revendus au profit d'intérêts privés. Des sous-traitants travaillant pour l'Etat détournent matériaux de construction et main-d'œuvre payée par celui-ci pour des constructions à l'intention de fonctionnaires et hommes politiques.
- **Fraudes.** Présentation de demandes de paiement falsifiées et sans fondement. Estimations foncières falsifiées, vers le bas pour éviter de payer des impôts, ou vers le haut pour surévaluer une garantie hypothécaire. Recours aux fausses factures et aux emplois fictifs.
- **Extorsion et chantage.** Des fonctionnaires se font payer pour empêcher des agissements néfastes tels que l'application de réglementations ou d'exigences fiscales irréalistes ou incohérentes. L'existence même des entreprises est menacée quand l'inefficacité de l'administration et de ses pratiques occultes rendent très difficile toute activité qui se cantonne à la légalité. Une première incursion dans l'illégalité expose l'entreprise au chantage, payant pour ne pas être dénoncée.
- **Népotisme et favoritisme.** Les fonctionnaires utilisent leur influence au profit de leurs proches, de leurs amis politiques et de leurs autres amis. Les nominations à des emplois publics sont acquises par influence ou moyennant finances, non par une procédure de recrutement ouverte et concurrentielle.

ENCADRE 2 - Suite

- **Abus de biens publics.** Abus de leur position par des fonctionnaires dans leur intérêt privé. Utilisation à des fins personnelles d'informations confidentielles obtenues dans le cadre des fonctions de l'intéressé, par exemple pour acheter ou vendre des actions ou de la terre avant qu'une décision du gouvernement ne soit rendue publique. Utilisation à des fins privées des moyens de travail mis à disposition (par exemple véhicules officiels).

ENCADRE 3

DEFICIT DE GOUVERNANCE ET DEFAUT DE CAPACITE

- **Manque de ressources.** La gouvernance peut être déficiente en raison de ressources techniques insuffisantes pour mettre en œuvre une bonne gouvernance. La planification de l'utilisation des terres peut rester sans effet par manque de locaux et de moyens de déplacement sur le terrain. Le droit foncier peut rester informel, et les différends s'accumuler sans être arbitrés, en raison d'un manque de capacité à les traiter.
- **Manque de personnel compétent ou qualifié.** Les personnes sur lesquelles repose la mise en œuvre d'une bonne gouvernance peuvent manquer des qualifications, de l'expérience ou des connaissances adéquates. Le personnel disponible peut ne pas avoir les qualifications requises. Il peut arriver que les règlements n'aient pas été traduits en langue vernaculaire, ou que les personnes chargées de l'administration foncière ne maîtrisent pas suffisamment cette langue.
- **Manque de capacité institutionnelle.** Il peut arriver, notamment après un conflit armé, que les institutions d'administration foncière aient été totalement anéanties. La mémoire institutionnelle, la culture et la capacité de travail ont disparu, laissant un vide très propice au déclin conduisant à une gouvernance déficiente. De même, une société peut perdre sa capacité à administrer le foncier dans un contexte communautaire.
- **Négligence.** Un acte de négligence traduit moins un défaut de capacité qu'une indifférence au problème posé. On parlera également de négligence quand des tâches qui auraient dû être menées à bien ne l'ont pas été. Par exemple, mettre en place des solutions par anticipation à un problème aisément prévisible, ou aider des groupes vulnérables spécifiques (tels que les femmes pauvres) à exercer leurs droits. Quand

ENCADRE 3 - Suite

la négligence se répète de façon régulière et ordinaire, elle traduit l'incapacité de demander des comptes aux fonctionnaires pour leurs actions.

- **Carences administratives.** Les erreurs et fautes de l'administration ne sont ni reconnues ni résolues. Il peut arriver qu'aucun système fonctionnel de recours ne soit en place.

CONSEQUENCES DU DEFICIT DE GOUVERNANCE

- 3.7 **Pauvreté et exclusion.** Les pauvres sont plus particulièrement affectés par un déficit de gouvernance. Ils n'ont pas les moyens financiers d'acheter les fonctionnaires corrompus, ni d'avoir accès à une protection juridique pour leurs droits fonciers. Ils sont même susceptibles d'ignorer quels sont leurs droits ou leurs moyens de les défendre, en raison de l'illettrisme ou d'une marginalisation causée par d'autres facteurs. Le déficit de gouvernance peut contribuer à l'inégalité entre les genres, dans la mesure où les femmes pauvres sont également plus illettrées et dépourvues de ressources. Il peut également contribuer à l'inégalité entre classes sociales, dans la mesure où il laisse aux riches toute latitude de tirer parti des opportunités d'enrichissement tandis que les pauvres peuvent se voir spolier de leurs droits fonciers, et de leurs ressources foncières communautaires telles que pâturages et forêts communautaires. Les pauvres qui n'ont pas les moyens de recourir aux instances juridiques formelles n'ont d'autre choix que de se rabattre sur des arrangements informels et extralégaux, se mettant ainsi hors de la protection et de la juridiction de la loi. Les conséquences politiques de cet état de choses peuvent être lourdes, les différends non résolus pouvant dégénérer en conflits violents.
- 3.8 **Contraintes sur le développement économique.** Le déficit de gouvernance et la corruption sont des obstacles au développement. Ils rendent plus risqués et moins rémunérateurs l'investissement, l'épargne et l'entrepreneuriat. La distorsion introduite dans les incitations entame la capacité productive. Les investisseurs internationaux qui envisagent d'investir dans un pays soumis à captation d'Etat ou à la corruption administrative se trouvent confrontés à un

problème d'éthique. Leur réputation est en jeu. Les compagnies qui investissent dans des pays connaissant un déficit de gouvernance encourent désormais dans leur pays d'origine des poursuites pour corruption visant les délits commis à l'étranger. Il peut se révéler difficile, dans le pays d'origine, de convaincre les actionnaires, les employés et le public qu'il a été possible de faire des affaires dans un pays à déficit de gouvernance sans recourir à la corruption, même si c'est le cas.

3.9 **Dégradation de l'environnement.** Le déficit de gouvernance entraîne des problèmes d'environnement. Des fonctionnaires corrompus peuvent se faire payer pour dispenser des opérateurs de tout contrôle sur la construction, la planification foncière, ou l'extraction de minerais ou d'eau. Une gestion déficiente des terres domaniales, y compris les parcs nationaux, entraîne leur mauvaise utilisation et leur dégradation. Les pots-de-vin ou les interventions politiques peuvent faire obstacle à la mise en œuvre des législations protectrices de l'environnement. Le développement non durable se présente sous divers aspects, tels que l'abattage illégal, le braconnage, le pompage d'eau excessif, l'émission de substances polluantes dans l'air, les cours d'eau, la mer et les décharges publiques, les dégâts causés par l'extraction minière, et les atteintes invasives au périmètre des parcs nationaux et zones de biodiversité du fait de la mise en valeur des terres environnantes. Les fonctionnaires mal payés peuvent être tentés de fermer les yeux sur les infractions commises pour améliorer leur revenu. Une gouvernance déficiente signifie souvent que les personnes chargées de protéger l'environnement ne disposent pas de moyens suffisants. Par exemple, les fonctionnaires chargés de la faune sauvage peuvent être mis en danger par des braconniers plus lourdement armés.

3.10 **Réduction des recettes de l'Etat.** Un déficit de gouvernance amoindrit les ressources financières disponibles pour les services publics tels que l'éducation et la santé. L'évasion fiscale est rendue possible par la corruption des fonctionnaires qui établissent l'assiette de l'impôt. L'estimation des propriétés foncières par les services fiscaux peut être délibérément sous-évaluée pour réduire l'imposition. Les fausses déclarations de prix de vente diminuent les revenus fiscaux sur mutations foncières. Une comptabilité insuffisante dénuée

de justificatifs facilite le détournement vers des intérêts privés des ressources fiscales que devraient générer honoraires et rémunérations.

3.11 **Insécurité foncière.** Le déficit de gouvernance entraîne l'insécurité foncière. Le caractère illégal des mutations foncières peut conduire les détenteurs légitimes de droits de propriété ou d'usage à les perdre. Les mutations en dehors du cadre légal et la propriété informelle ne bénéficient pas de la protection des lois, et celle qu'offrent les régimes fonciers coutumiers peut être minée par les pressions extérieures, ou déniée aux nouveaux arrivants. Les responsables de la captation de l'Etat peuvent utiliser les systèmes d'enregistrement foncier pour appuyer leurs revendications foncières, même si la terre a été acquise par la contrainte. Les groupes marginalisés peuvent voir les preuves de leurs droits fonciers détruites ou occultées par des fonctionnaires. L'insécurité foncière peut avoir des effets négatifs sur l'offre de main-d'œuvre, dans la mesure où elle peut contraindre un membre de la famille à rester sur place pour défendre la propriété, plutôt que d'exercer un emploi.

3.12 **Un déficit de gouvernance est une source de conflits.** Il rend possible pour les puissants, les spoliations foncières, y compris aux dépens de l'Etat. L'augmentation des prix du foncier dans les zones connaissant une urbanisation accélérée peut engendrer ou amplifier des conflits à la suite du changement d'utilisation, de l'agriculture à l'habitat et au commerce. Les pauvres, ne pouvant défendre leurs droits face à une concurrence déloyale, sont en danger de perdre leurs moyens d'existence. Quand on introduit l'activité agricole ou minière dans des zones reculées, les conflits avec les populations indigènes sont probables. Les acquéreurs de la terre peuvent faire obstacle à l'utilisation par les groupes indigènes des ressources naturelles indispensables à leur mode de vie. Dans le même temps, le déficit de gouvernance rend plus ardue la résolution des différends. Le surcroît de recours à la justice peut engorger les tribunaux, et les affaires qui finissent par être jugées peuvent l'être en toute incompétence. Les mécanismes extrajudiciaires de résolution des contentieux, qui sont susceptibles d'alléger la charge des tribunaux et de proposer une alternative transparente à des systèmes judiciaires en difficulté, sont peu courants.

- 3.13 **Marchés fonciers et financiers peu performants.** Dans les pays où se met en place une économie de marché, un déficit de gouvernance conduit à une majorité de transactions foncières non portées au registre foncier dans la mesure où le recours à celui-ci présente des coûts de transaction trop élevés. L'acquéreur d'une parcelle sous régime informel peut encourir des coûts élevés pour établir le droit qu'a le vendeur de lui céder la terre. Un déficit de gouvernance peut inciter certains à demander un prêt d'un montant supérieur à leurs possibilités réelles de remboursement, ou d'un montant qui serait légitime compte tenu de la valeur réelle du bien offert en garantie, en suivant les principes de l'établissement financier pour le ratio entre crédit et valeur de l'hypothèque. La pratique des règlements financiers informels peut laisser des emprunteurs déclarer une estimation surévaluée du bien hypothéqué, ou un revenu également surévalué. Le caractère hasardeux de telles estimations accroît la vulnérabilité du système bancaire. Les créateurs pourront éprouver des difficultés à obtenir le prix nécessaire du bien hypothéqué en cas de défaut de l'emprunteur. Ceci entraîne à son tour l'érosion de la capacité des banques à rembourser leurs déposants. L'insécurité des marchés financiers conduit les banques à augmenter leurs taux d'intérêt, freinant le développement des mêmes marchés.
- 3.14 **Conduites antisociales.** Les comportements de corruption ont un effet délétère sur l'éthique et les conduites sociales. Le fait de voir les autres pratiquer la corruption peut réduire le sens du devoir envers la société et de l'obligation de se conformer à la loi. Les garanties constitutionnelles protégeant la propriété foncière d'autres groupes que le sien peuvent être négligées ou enfreintes. Dans les situations de mutation sociale accélérée, les anciens dignitaires peuvent être tentés de retrouver un statut économique de prééminence par tous les moyens. Par exemple, un responsable administratif chargé d'attribuer des droits d'accès à une terre sous droit coutumier en échange d'une somme symbolique peut se mettre à exiger des sommes substantielles, proches de la valeur vénale de la parcelle. La société peut voir ses normes et valeurs se plier à l'idée que la corruption est normale. Pourquoi rester le seul à refuser l'enrichissement personnel? Pourquoi payer des impôts quand il est possible de l'éviter au moyen de déboursments moins conséquents en faveur de fonctionnaires? L'érosion des valeurs morales qui s'ensuit peut aggraver l'instabilité politique.

3.15 **Abus du recours à l'expropriation.** Il arrive que de grands projets d'infrastructures (routes, chemin de fer, oléoducs) aient besoin d'utiliser des terres appartenant à de nombreux propriétaires. Le refus de vente d'un seul de ces propriétaires pourrait bloquer tout le projet. Aussi les pouvoirs publics de nombreux pays disposent-ils de mécanismes d'expropriation foncière pour utilisation publique, comportant une indemnisation pour les terres expropriées. Un déficit de gouvernance peut faire obstacle à la prompte et convenable indemnisation des propriétaires expropriés. On peut assister au non-paiement de toute indemnité, au paiement d'un montant manifestement sous-évalué ou surévalué, ou à un délai de paiement non justifié. L'indemnité peut ne pas bénéficier aux métayers ou fermiers qui utilisaient la terre expropriée sans en être propriétaires. L'expropriation peut se révéler un commode instrument d'enrichissement personnel dans les pays où règne la corruption. Fonctionnaires et dignitaires informés du projet mettent à profit leur statut d'initiés en acquérant les terres à bas prix avant que la décision d'expropriation ne soit rendue publique, puis en revendant dans le cadre de celle-ci. Dans une situation de captation de l'Etat, l'expropriation peut servir à spolier de leurs droits fonciers les opposants au régime.

4. Exemples pratiques de l'application des principes de bonne gouvernance à l'administration des terres

- 4.1 Le présent chapitre examine des exemples d'amélioration réussie de la gouvernance du foncier, plus particulièrement en ce qui concerne l'enregistrement des titres fonciers, la gestion des terres domaniales, la fiscalité foncière, la privatisation et restitution des terres d'Etat, la gestion du foncier coutumier, et la mise en œuvre de programmes d'aménagement. Même si le contexte où se posent ces problèmes d'administration foncière varie et requiert des solutions adaptées, on peut observer des points communs dans leur approche de la gouvernance.
- 4.2 Parmi les méthodes éprouvées de lutte anticorruption, on trouve l'existence des manuels organisationnels qui précisent le rôle de chacun, les procédures à suivre et la conduite attendue des employés. Un programme de conscientisation des employés est utile, permettant de leur préciser ce qui constitue une conduite acceptable ou non. La rotation du personnel accroît la probabilité pour un agent corrompu de se faire détecter par un nouveau supérieur. Une supervision étroite des activités à haut risque de corruption que sont les appels d'offres et la sous-traitance est nécessaire. Certaines précautions comme l'obligation de faire prendre certaines décisions par plusieurs personnes peuvent aider à prévenir les problèmes. Il est nécessaire d'avoir un réel audit interne appuyé sur des sanctions.
- 4.3 La transformation des agences en «agences capables d'apprendre» peut avoir un effet important. Une agence capable d'apprendre est une agence où l'expérience est mise à profit. Il est fréquent que des projets pilotes permettent de tester des concepts et des procédures innovants. La formation peut répandre les meilleures pratiques dans l'organisation, et les agents qui ont l'expérience du changement, acquise dans une autre division de l'organisation, peuvent impulser le changement.

ENREGISTREMENT FONCIER

- 4.4 Les problèmes d'enregistrement foncier doivent trouver des solutions ad hoc

selon le contexte, mais il est possible d'identifier des tendances et des problèmes communs et d'en tirer des leçons. A partir des années 80, de nombreux pays ont procédé à la restructuration et à la modernisation de leurs systèmes d'enregistrement foncier, jusqu'alors essentiellement intacts depuis des décennies. Plus récemment, divers pays ont mis en place de tels systèmes, parfois dans le cadre d'une transition vers une économie de marché, et souvent avec le soutien de bailleurs de fond. L'amélioration de la sécurité des droits fonciers et la réduction des coûts liés aux mutations sont souvent considérées comme deux des moyens clés de stimuler la croissance en encourageant l'investissement et en facilitant le développement des marchés financiers. On examine ci-dessous les tendances principales dans ce domaine.

- 4.5 **Une approche centrée sur le client.** Dans de nombreux pays développés et à économie de transition, le recours au registre foncier est devenu plus abordable. On a introduit des formulaires simplifiés, d'une utilisation plus aisée. La plus grande efficacité des procédures les a rendues plus promptes. La localisation des services et leurs heures d'ouverture sont plus pratiques pour leurs clients. L'enregistrement foncier est devenu une formalité plus agréable, grâce à un personnel courtois et empressé et des locaux accueillants. Les procédures sont devenues plus transparentes, limitant les opportunités d'extorsion.
- 4.6 **Réforme du droit foncier.** Les textes législatifs incohérents ou incompréhensibles ont été remplacés par des textes plus clairs et permettant de prévoir plus sûrement le résultat des procédures. Les lacunes du droit foncier ont été comblées. Les réformes du droit foncier ont porté sur la clarification des titres fonciers, du processus et des droits d'enregistrement, l'amélioration de la transparence et de l'accès à l'information, et la promotion du droit au recours face aux décisions administratives.
- 4.7 **Gestion opérationnelle.** Les systèmes de registre foncier sont devenus techniquement plus efficaces. Leur financement est désormais stable et transparent, et dans beaucoup de cas autonome grâce aux droits d'enregistrement. Des processus de planification pluriannuels stables sont en place. Une attention particulière est portée aux ressources humaines, par la formation, la motivation

du personnel , lui assurant un environnement favorable à un bon travail. Les services de registre foncier coopèrent avec les autres agences foncières pour effectuer leur travail. Ils élaborent de nouveaux produits et services dans l'intérêt des clients.

4.8 **Informatisation.** Il a été largement fait recours à l'informatique pour améliorer la qualité des services rendus. Au départ les ordinateurs servaient pour des opérations internes – accélération des recherches, digitalisation des documents à archiver et des cartes à tenir à jour. Par la suite, l'informatisation a permis aux utilisateurs de consulter les documents à distance (en général par internet) au lieu de se déplacer dans les bureaux du registre foncier. L'amélioration de l'accès aux registres fonciers a permis une meilleure gouvernance en limitant la capacité des fonctionnaires corrompus à bloquer illégalement l'accès aux informations. Plus récemment, on a pu instruire les transactions électroniques pour des opérations telles les mutations foncières ou les hypothèques; en pareil cas, tous les documents sont reproduits et transmis au registre sous forme électronique. L'informatisation peut se révéler complexe, surtout pour les systèmes de grandes dimensions. Ses avantages peuvent être réels, mais ne sont pas automatiques. Les investissements supposent une analyse précise de la faisabilité à long terme.

4.9 **Ressources humaines et sous-traitance.** L'administration foncière a besoin, pour réussir, de personnel compétent et motivé. Il est recommandé d'aborder ce problème en formulant une politique des ressources humaines. Le fait de suivre une politique non discriminatoire à l'emploi accroît la légitimité du système pour les groupes marginaux et vulnérables. Les agences foncières occupent des experts de différentes spécialités qui nécessitent une mise à niveau permanente de leurs compétences. Il s'est avéré délicat pour les agences d'enregistrement foncier de maintenir à niveau des capacités informatiques importantes, et elles se tournent de plus en plus vers la sous-traitance de l'élaboration et de la maintenance des bases de données foncières. Dans de nombreux pays les relevés cadastraux sont du domaine du secteur privé. L'expérience des pays à économie de transition montre que le secteur privé, appuyé par le secteur public, a eu de très bons résultats dans la reprise des activités de la profession de géomètre du cadastre.

- 4.10 **Agences uniques et «guichets uniques».** Certains pays ont procédé à la consolidation de fonctions voisines de l'administration foncière sous l'égide d'une unique agence, créant des «guichets uniques» qui permettent aux clients d'obtenir ce qu'ils recherchent en visitant un seul bureau plutôt que d'affronter un parcours du combattant. L'avantage d'un guichet unique est que les clients n'ont plus à courir d'un bureau à l'autre pour retirer des documents, obtenir des signatures et effectuer des paiements. De plus, donner à une unique agence l'autorité sur l'ensemble des enregistrements fonciers limite les risques d'apparition de titres et de prétentions légalement fondés mais concurrents. Cependant, la création de guichets uniques ne nécessite pas de fusion institutionnelle complète; il suffit de localiser en un lieu unique les diverses agences foncières, et d'interconnecter leurs systèmes informatiques.
- 4.11 **Séparation des guichets et des services administratifs.** Les services d'enregistrement foncier modernes fonctionnent le plus souvent selon le schéma «guichet/services administratifs (front office/back office)», qui limite l'intrusion du public dans le travail effectif de registre foncier. Le guichet est l'endroit où sont reçus les clients, avec du personnel affecté pour répondre à leurs requêtes et recevoir les règlements financiers prévus par les textes. Les documents d'information (par exemple, sur les services disponibles, les droits à payer et les droits des clients) ainsi que les formulaires sont normalement exposés et à la libre disposition de chacun, plutôt que disponibles sur demande. Dans les pays qui comptent des populations illettrées, des documents d'information adaptés sont nécessaires. Les services administratifs sont le lieu où les transactions sont traitées et où les archives sont entreposées. Réduire au maximum le contact du public avec la partie «services administratifs» permet d'améliorer le rendement du travail, le personnel n'étant pas exposé à des interruptions incessantes, tout en réduisant le risque de voir le personnel exiger des gratifications du public. Le fait de donner aux clients la possibilité de prendre rendez-vous contribue à réduire la perte de temps représentée par les queues à répétition, et enlève aux agents la possibilité de faciliter l'avancée dans une queue moyennant finances.
- 4.12 **Suivi des résultats.** Les agences de tenue de cadastre effectuent un suivi de leur efficience et de leur efficacité. Très souvent ce suivi met en œuvre des informations

apportées par les principales parties prenantes. Les domaines dans lesquels ont été mis au point des indicateurs de performances sont l'exactitude des transactions, le niveau de sécurité foncière engendré par le système, le temps de traitement des transactions, le coût de ce traitement, la stabilité financière du système, la satisfaction de ses clients, le moral et la satisfaction du personnel, et la coopération avec les autres agences. Les agences de tenue de cadastre procèdent également à un suivi externe de leur performance en utilisant des boîtes à réclamations, des hotlines, des acteurs jouant le rôle de clients et des enquêtes de satisfaction parmi les clients.

GESTION DES TERRES DOMANIALES

- 4.13 En général, à travers le monde, la gestion des terres et autres actifs domaniaux n'est pas satisfaisante. Tant les conséquences d'un déficit de gouvernance en matière de foncier que les meilleures manières d'y remédier préoccupent peu les responsables. On tend à considérer les domaines de l'Etat comme «gratuits» et à en faire un haut lieu de corruption. Les attributions de terres domaniales sont rarement transparentes. L'Etat peut se voir dépouillé de ses actifs fonciers par «l'accaparement des terres», c'est-à-dire le transfert des terres vers des intérêts privés par des moyens discutables, sinon illicites. Des échanges de terres illégaux peuvent laisser les pouvoirs publics à la tête de terres de faible valeur. La mauvaise qualité de l'archivage des transactions aide à dissimuler la vérité. Les groupes de pression peuvent se voir favorisés dans l'attribution de licences d'exploitation minière et forestière. Les décisions de gestion peuvent déférer aux interventions des politiques, et la procédure d'expropriation être mise abusivement au service d'intérêts privés.
- 4.14 Une situation courante est le manque d'information relative à l'étendue des terres domaniales et à la nature des droits de l'Etat. La responsabilité de la gestion du foncier domanial peut être divisée entre plusieurs ministères et agences, et s'appuyer sur des politiques limitées ou inexistantes relativement à l'utilisation de ce foncier ou aux règles de sa gestion. Les politiques existantes peuvent se révéler peu claires ou contradictoires en ce qui concerne le rôle que doit jouer le foncier public. La gestion du foncier public est susceptible de souffrir d'un manque de transparence dans la prise de décision, d'une

absence de reddition de comptes, et d'un faible niveau d'expertise en gestion de ce foncier.

- 4.15 Certains pays ont fait des progrès substantiels dans l'amélioration de la gouvernance relativement au foncier domanial. Les améliorations observées comportent:
- 4.16 **Processus performants de tenue de comptes et de registres.** Différents pays ont reconnu que des instruments comptables et de gestion de suivi exact, exhaustif et à jour des terres domaniales et des droits fonciers de l'Etat étaient un élément fondamental d'une gestion foncière efficace. L'enregistrement des terres domaniales doit être partie intégrante du système d'enregistrement général. Les registres d'inventaire et d'enregistrement des terres domaniales et leur cadastre incluent le système de classification des terres domaniales, la description des actifs correspondants en termes de localisation et de limites des parcelles concernées, et les titres et droits fonciers qui leurs sont associés. Il est fréquent que l'Etat dispose de droits sur les terres privées, tels que les servitudes de passage et couloirs pour les conduites d'adduction d'eau et de gaz, ainsi que pour les lignes électriques. Il est également courant que les terres domaniales comportent des droits d'usage, des droits coutumiers ou des droits d'extraction au bénéfice de tout ou partie de la population. La protection du foncier domanial ne peut que bénéficier du libre accès du public aux archives le concernant.
- 4.17 **Responsabilités clairement identifiées.** Une bonne base pour une gestion efficace du foncier domanial est une identification claire de l'agence responsable de la gestion de chaque parcelle de ce foncier. Il peut se révéler nécessaire d'arbitrer entre les prétentions concurrentes de différents ministres ou administrations. Plusieurs pays ont opté pour une agence unique ou un unique bureau de gestion du foncier domanial, agissant en coopération avec des départements ministériels sous sa délégation. Dans certains pays la gestion des terres domaniales est déléguée aux collectivités locales.
- 4.18 **Définition d'objectifs généraux clairs.** Les politiques foncières incorporent de plus en plus souvent la nécessité de couvrir la gestion du foncier domanial. Il est

nécessaire que l'Etat détermine pourquoi il doit posséder des terres et réponde à la question de savoir si cela est nécessaire pour atteindre ses objectifs généraux. Dans certains cas, la sécurité nationale ou d'autres raisons d'intérêt public déterminantes militent pour une propriété publique du foncier considéré. Dans d'autres cas la vente par l'Etat de son domaine reste une option. Il s'agit là d'un problème de gouvernance délicat, car il est fréquent que les terres de l'Etat soient vendues pour de mauvaises raisons et à l'avantage de mauvais bénéficiaires. La vente du foncier domanial doit être étroitement réglementée, approuvée dans la transparence, et mise en œuvre à travers un système de vérification et de contrepois assurant que les intervenants n'abusent pas de leur autorité et ne servent que les intérêts de l'Etat. Quand l'Etat a besoin d'occuper une terre sans qu'il lui soit nécessaire d'en être propriétaire, il peut la vendre puis la prendre à bail. C'est le cas quand le terrain est nécessaire pour offrir des services publics, mais que le site ne présente pas de potentiel de mise en valeur.

4.19 **Adoption de systèmes de comptabilité transactionnelle (accruals).** Le coût des actifs à long terme tels que l'immobilier doit être réparti entre les exercices correspondant à leur utilisation, et les amortissements correspondants comptabilisés en conséquence. Il s'agit là d'une pratique courante en comptabilité commerciale, mais l'application de ces principes au secteur public n'a été intégrée que récemment par les autorités de certains pays. Elle suppose l'élaboration de bilans comptables qui énumèrent et valorisent les actifs détenus par l'Etat. La valorisation des actifs de l'Etat doit reposer sur leur valeur marchande.

4.20 **Fixation de taux cibles pour le retour sur investissement des actifs de l'Etat.** Dans certains pays, les autorités exigent désormais des études d'investissement fondées sur l'analyse des liquidités avant d'engager des crédits pour l'amélioration de services publics tels que l'éducation, la santé et le transport. L'analyse des liquidités nécessite l'utilisation d'un taux cible pour le retour sur investissement, qui peut être fixé à un niveau comparable au retour sur investissement constaté dans le secteur privé. La logique sous-jacente est l'obligation de l'Etat de faire preuve de la même efficacité économique dans ses investissements que celle qui serait considérée comme acceptable par un investisseur privé. Dans la mesure où la puissance publique représente un risque moins important que les

emprunteurs du secteur privé, il est à craindre que les investisseurs ne préfèrent lui prêter plutôt qu'investir dans le privé, entraînant une pénurie de ressources financières pour l'investissement privé. Si la puissance publique décide, comme dans certains pays, de faire payer aux usagers d'actifs de l'Etat un loyer correspondant au marché, la question se pose alors de l'opportunité pour l'Etat de posséder un actif donné, au lieu de le prendre à bail au secteur privé. L'ensemble du processus ci-dessus fournit des incitations fortes pour élever le niveau d'efficacité du foncier public. Dans de nombreux pays, l'Etat ne procède à un investissement que si le secteur privé n'est pas en mesure de le faire de façon aussi efficace. Une telle approche donne du poids au secteur privé et limite le coût et l'influence de l'Etat.

- 4.21 **Adoption de l'audit indépendant pour les comptes de l'Etat.** Des normes comptables pour le secteur public ont été élaborées, équivalentes à celles du privé. Il est nécessaire d'en vérifier l'application par le recours à l'audit externe. Les agences administratives et les collectivités locales peuvent être auditées par des commissions d'audit mises en place par le gouvernement central et lui rendant compte. Les services centraux de l'administration peuvent être audités par un organe spécial qui rend compte au pouvoir législatif. Les auditeurs doivent avoir libre accès aux documents et aux personnes. Leur mandat va au-delà de la simple détection des malversations et couvre la vérification d'une utilisation économiquement rationnelle des dépenses de l'Etat. Cela implique l'évaluation de divers indicateurs de performance au-delà des éléments comptables.
- 4.22 **Publication et diffusion des rapports.** Transparence et reddition de comptes sont d'autant plus efficaces si les pouvoirs publics publient et diffusent les comptes publics, les rapports d'audit qui s'y rapportent, et les rapports produits par les responsables des départements et agences de l'administration, ainsi que des collectivités locales. De la même façon que les compagnies produisent des rapports à l'intention des actionnaires, les autorités de certains pays demandent aux agences de l'administration de produire des rapports à l'intention du public et des assemblées législatives. Même si pris individuellement, chaque citoyen n'a pas toujours la capacité de tirer des conclusions valides de ces rapports et comptes, la société civile dans son ensemble en est capable.

FISCALITE FONCIERE ET ESTIMATIONS

- 4.23 La taxe foncière est un impôt annuel sur la propriété foncière, dont l'assiette est en général la valeur réelle, de vente ou locative, de ladite propriété. Au cours des siècles précédents, les impôts sur la propriété foncière formaient la principale source de recettes fiscales tant au niveau national que local. Depuis peu, suite à l'élargissement de l'assiette de l'impôt, les impôts sur la propriété foncière ont subi un déclin durable de leur importance relative et représentent à présent, pour illustrer cette tendance, environ cinq pour cent des rentrées fiscales des pays de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE). Pour les pays en voie de développement, la taxe foncière représente un enjeu considérablement plus élevé. Elle reste une source de rentrées fiscales substantielles pour de nombreuses collectivités locales. On trouvera ci-après une description des tendances de fond relatives à la fiscalité et à la gouvernance foncières.
- 4.24 **Fiscalité foncière et décentralisation.** On s'accorde à penser que l'importance de la fiscalité foncière ne se fonde pas uniquement sur la position qu'elle occupe par rapport à la base imposable globale, mais également sur son rôle par rapport à la base imposable des collectivités locales. Dans la mesure où les taxes foncières levées localement représentent la principale source de revenu propre des collectivités locales, la capacité d'influer sur la base imposable, le taux d'imposition ou la collecte de l'impôt est une considération de la première importance. L'application des principes de transparence et de reddition de comptes à la façon dont sont mis en œuvre ces impôts au niveau local est cruciale pour leur réussite.
- 4.25 **Elimination des conflits d'intérêt.** Il n'est pas normal qu'existe un conflit d'intérêt entre l'estimation des valeurs foncières pour la base d'imposition et la fixation du taux d'imposition à appliquer. Nombre de pays ont adopté le principe selon lequel l'estimation des valeurs foncières pour la base d'imposition et la fixation du taux d'imposition à appliquer doivent rester des fonctions séparées et indépendantes. L'estimation des propriétés pour la base imposable est le travail des estimateurs et sa transparence doit être assurée par le libre accès au public de la liste d'estimation dans sa totalité, ainsi que par une procédure d'appel. Les taux d'imposition sont normalement du ressort des assemblées élues. Cette division des responsabilités est impérative même quand estimation de l'assiette

fiscale et fixation du taux d'imposition sont menées à bien au même échelon administratif.

- 4.26 **Systèmes d'estimation et nécessité de révision des estimations.** Les normes internationales d'estimation se sont graduellement imposées. Les estimateurs sont tenus d'utiliser des méthodologies et techniques appropriées en vue de produire des estimations acceptables et conformes aux dispositions des textes de loi. Les systèmes d'estimation normalisée de masse, qui permettent de mener à bien des estimations à grande échelle et à faible coût unitaire, sont souvent susceptibles, de par leur méthodologie, d'être partie intégrante des systèmes d'administration foncière. La valeur des propriétés foncières varie dans le temps, aussi les textes législatifs doivent-ils prévoir des révisions régulières des montants estimés.
- 4.27 **Informatisation.** Un nombre considérable de pays a aujourd'hui recours aux techniques d'estimation de masse assistée par ordinateur pour mettre en œuvre leurs révisions régulières des estimations foncières formant la base de l'impôt foncier. Cette technique se justifie dans les pays où l'expertise en matière d'estimation et l'expertise en matière de technologie de l'information existent pour développer un système informatisé susceptible de fonctionner à coût relativement bas. Sous réserve de mettre en place des garde-fous de qualité adéquats, l'informatisation du processus d'estimation pour la majorité des propriétés foncières ordinaires devrait limiter dans une large mesure les possibilités de voir ce processus détourné par la corruption.
- 4.28 **Pratiques de travail.** Il a été prouvé que la dissémination d'informations claires et précises sur la fiscalité, et sur l'utilisation de son produit, est nécessaire pour obtenir le soutien du public et empêcher les abus. Toute nouvelle taxe foncière ou toute réforme/extension de la taxe foncière doit donner lieu à une étude d'impact sur les différents groupes cibles, et évaluant la façon dont ils seront affectés par le changement proposé. Il convient d'envisager une mise en place graduelle des changements de la fiscalité foncière, par exemple en n'augmentant que graduellement la charge fiscale, de façon à rendre la fiscalité plus acceptable par les contribuables.

- 4.29 **Recours.** Le mécanisme du recours est désormais considéré comme un élément important de la fiscalité foncière. Il doit être indépendant de l'autorité responsable des estimations. Tout recours déposé contre une estimation doit être examiné dans un premier temps, dans un délai raisonnable, par un système de cours de justice ou de tribunaux basé sur place. Compte tenu de l'engorgement des tribunaux, il peut être indiqué de désigner une instance administrative comme instance de premier recours, ou de mettre en place un mécanisme de conciliation. Le mécanisme de recours peut prévoir la possibilité d'un appel de ses décisions, motivé par des points de droit, auprès d'une cour supérieure.
- 4.30 La collecte de l'impôt est souvent une fonction importante exercée à l'échelon local, surtout dans les cas où l'ensemble des sommes collectées est destiné au budget local. Un système de facturation de l'impôt centralisé à l'échelon régional ou national peut créer des économies d'échelle en termes de ressources humaines et de besoins en équipement. Dans les cas où l'ensemble des sommes collectées est destiné au budget local, il existe une incitation financière à l'efficacité dans la collecte qui serait absente si la collecte se faisait à l'échelon central. Quand les collectivités locales n'ont pas les moyens de collecter l'impôt, une agence de l'administration centrale peut apporter un service de collecte de l'impôt à ces collectivités. Des politiques de qualité adéquates et les contrôles afférents doivent être mis en œuvre pour assurer le caractère exhaustif de la liste des propriétés redevables de l'impôt foncier. L'impôt foncier gagne à être administré dans la plus complète transparence en ce qui concerne l'identité des contribuables, le montant collecté et l'utilisation du produit de l'impôt.
- 4.31 **Suivi des résultats.** Les agences d'estimation foncière et d'administration de l'impôt foncier procèdent à un suivi de leur efficacité et de leur efficacité en recourant à la mesure de la rapidité et de l'exactitude des processus administratifs, ainsi qu'à des indicateurs de satisfaction des utilisateurs. Les indicateurs de performance, en général par rapport à des objectifs chiffrés, comprennent la mesure de l'exactitude des estimations, du taux de résolution des recours introduits, de l'exhaustivité et de l'étendue de la collecte de l'impôt, ainsi que l'examen des autres tâches, l'audit du fonctionnement financier de l'agence, la mesure de la satisfaction du public concernant le travail de l'agence, et de celle du personnel.

PRIVATISATION ET RESTITUTION

4.32 La privatisation des terres a été un élément fondamental de la restructuration radicale des institutions sociales, économiques et politiques durant la transition entre planification centralisée et économie de marché qui est intervenue en Europe centrale et en Europe de l'Est, ainsi que dans divers pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine. Dans de nombreux pays à économie de transition, les terres qui avaient été confisquées par l'Etat ont été restituées à leurs anciens propriétaires et non privatisées. Dans d'autres pays, des politiques de restitution ont permis à des peuples indigènes de récupérer des terres qui leur avaient été prises à l'époque de la colonisation. La restitution a également permis à des personnes déplacées de retourner chez elles après un conflit armé. Le résultat de ces politiques n'a pas toujours répondu aux attentes. Le prix fixé pour la vente des terres domaniales était souvent trop bas, et la privatisation a eu pour résultat la mainmise d'individus ou de groupes influents sur les anciennes propriétés de l'Etat. La restitution a pu parfois se faire sur des bases discriminatoires. Les conséquences de la privatisation n'ont pas été sans problèmes, quand les terres étaient rendues à des titulaires qui n'étaient guère motivés pour les mettre en valeur. Les leçons à tirer sur la gouvernance foncière à partir des expériences réussies de divers pays en matière de privatisation ou de restitution sont les suivantes:

4.33 **Flexibilité du marché foncier.** La restitution a soulevé divers problèmes pratiques. Dans beaucoup de cas, ce sont les héritiers des propriétaires dépossédés qui ont recouvré leurs terres. Les questions qui se posent alors sont la capacité du nouveau propriétaire à travailler sa terre, ce qu'il convient de faire des occupants actuels et des investissements réalisés par eux, et la façon de maintenir la production agricole durant la phase de transition. La solution de ces problèmes réside dans la présence d'un marché des locations foncières actif, permettant aux nouveaux propriétaires de donner leur bien à bail, et aux occupants actuels de le prendre à bail, pour l'occuper comme fermiers sans avoir à mobiliser les fonds pour l'acheter. Là où la restitution et la privatisation ont eu pour conséquence une fragmentation des exploitations, le recours à la location des terres a permis de retrouver des exploitations mieux configurées en superficie et en distribution dans l'espace. Quand il n'est pas possible d'arriver à une pleine et entière restitution foncière, une compensation

peut être offerte sous forme de terres ou immobilier équivalents, d'argent, ou de bons d'achat pour d'autres terres.

- 4.34 Le cadre administratif de l'administration foncière doit avoir été mis en place avant d'entamer la privatisation ou la restitution. Cela comprend un cadre juridique qui assure une protection des titres fonciers privés et énonce le rôle de l'Etat, les conditions régissant l'expropriation et les moyens de résolution des différends. L'infrastructure et les mécanismes de base nécessaires aux mutations foncières, tels un système d'enregistrement foncier, doivent fonctionner effectivement. Cependant, la mise en place d'un système d'administration foncière pleinement opérationnel en un court laps de temps s'est révélée difficile pour les pays dont les institutions sociales, économiques et politiques connaissaient une restructuration considérable. Les pays doivent simultanément mettre en place les capacités adéquates pour répondre à des besoins nouveaux, et faire face à des groupes de pression dissimulés qui s'opposent à l'instauration de plus de clarté dans les lois et les institutions.
- 4.35 **Des systèmes transparents et qui rendent des comptes.** Les procédures utilisées doivent être en accord avec les prescriptions de la loi et des règlements, et avoir des résultats prévisibles. Cela nécessite la transparence des procédures, l'indépendance des audits et la publication des comptes et des rapports d'audit. Les ventes d'actifs, aux enchères ou au plus offrant, doivent être ouvertes le plus largement possible aux acheteurs potentiels.
- 4.36 **Un système d'estimations opérationnel.** Au démarrage du processus de transition, les marchés fonciers fonctionnaient mal, avec un petit nombre de transactions, et les pays ont dû faire face au problème de la détermination des valeurs de marché et mettre en place les capacités nécessaires dans un domaine nouveau de l'administration foncière. En ce qui concerne la privatisation, la valeur de marché de la terre doit être fixée à un niveau tel qu'un prix convenable puisse en être obtenu. Dans le cas de la restitution, il faut décider s'il vaut mieux payer une indemnité plutôt que de restituer la terre en cause. Si les occupants actuels ont contribué à augmenter substantiellement la valeur de la terre, ces améliorations leur donnent droit à être indemnisés. Pour être opérationnel, un système d'estimations a besoin

de textes juridiques ou de normes pour définir la valeur de marché et les pratiques d'estimations acceptables. Il est nécessaire de disposer de suffisamment d'estimateurs qualifiés et expérimentés. Les prix du marché doivent être enregistrés et publiés. Les estimations proposées par les estimateurs privés doivent être susceptibles de recoupement afin de s'assurer qu'elles reflètent bien le niveau du marché.

PLANIFICATION DE L'USAGE DES SOLS

4.37 La planification de l'usage des sols, et les politiques, procédures et systèmes d'administration présidant à l'encadrement et au suivi de l'utilisation des sols, sont des déterminants critiques de l'utilisation légale, et donc de la valeur, de la terre. Quand le régime de planification d'occupation des sols est opérationnel, la perspective de changements d'usage des sols peut avoir une influence très importante sur le marché dans sa détermination de la valeur marchande des terres concernées. Même si c'est particulièrement vrai pour les zones où s'opère la transition entre utilisations rurale et urbaine de la terre, ce phénomène se retrouve également en zone rurale. Dans la mesure où le passage d'un usage agricole des sols à une utilisation urbaine résidentielle ou commerciale est de nature à multiplier plusieurs fois la valeur de la terre, les occasions de pratiques douteuses ne manquent pas. Un déficit de gouvernance peut rendre possible le délaissement des dispositifs de protection environnementaux qui font obstacle à la conversion néfaste de zones forestières et inondées en zones cultivées, ou de zones agricoles en zones urbanisées. On trouvera ci-dessous les principes généraux d'une bonne planification de l'utilisation des sols.

4.38 **Une administration foncière proactive.** Les responsables de l'administration foncière jouent un rôle clé dans le processus de facilitation et de légalisation de la conversion de terres rurales à des usages urbains. Ce processus est vulnérable aux conséquences de défauts de gouvernance, en raison du haut niveau de profit qui peut être réalisé. Ces problèmes peuvent être maîtrisés par l'utilisation de procédures de planification foncière transparentes et faisant appel à la participation des usagers de la terre.

4.39 **Préparation de plans d'occupation des sols.** Mettre bon ordre à l'utilisation du foncier suppose une législation adéquate qui envisage la planification foncière

dans le cadre plus large de politiques générales adoptées par la puissance publique, et l'application de cette législation sur la base de plans et d'éléments textuels décrivant les utilisations spécifiques permises pour le foncier concerné. La confection de tels plans limite par ailleurs la probabilité d'apparition de différends dans le cadre d'extensions de zones urbaines et autres types de mise en valeur du foncier.

- 4.40 **Participation.** Tant une législation pertinente que les plans d'occupation des sols doivent être préparés selon un processus transparent et ouvert, de façon à permettre et à encourager des mécanismes pleinement participatifs au travers desquels toutes les parties prenantes peuvent intervenir activement dans le processus de planification et dans le cadre desquels cette participation est pleinement prise en compte; une consultation qui ne tient pas compte de l'opinion des consultés n'est pas une consultation. Les processus de renforcement de la participation doivent porter attention au genre, et notamment aux contraintes culturelles, éducatives et financières qui peuvent affecter plus spécifiquement les femmes.
- 4.41 **Élimination des conflits d'intérêt.** Le risque de conflits d'intérêts a été limité en matière de planification de l'usage des sols grâce au principe de transparence. Tous les intérêts à prendre en compte doivent être déclarés au cours du processus de planification. L'élaboration du plan d'occupation doit être séparée de son adoption dans le cadre des lois et politiques significatives. Les deux fonctions doivent être mises en œuvre séparément, et en principe à des échelons administratifs différents. Les décisions portant sur l'approbation de projets privés en fonction de leur respect des règles édictées par les plans d'utilisation des sols en vigueur doivent se prendre de façon publique et transparente, et être le fait de mécanismes de décision appropriés, tant techniques que politiques, aux échelons administratifs adéquats à l'échelle du projet considéré. Les mécanismes de déclaration d'intérêt doivent être appliqués et affirmés avec rigueur.
- 4.42 **Recours et arbitrages.** L'approbation des plans et les refus de permis doivent donner lieu à possibilité de recours par les parties intéressées dans le cadre des politiques et réglementations en vigueur.

- 4.43 **Suivi des résultats.** La planification foncière affecte l'offre de terre pour des usages spécifiques sur le marché. Il en résulte que, fréquemment, la qualité du travail des collectivités locales et des autres agences chargées de la planification foncière fait l'objet d'un suivi spécifique mesurant leur efficacité et leur caractère opérationnel. Parmi les indicateurs de performance utilisés on retiendra le temps passé à rendre une décision.

SERVICES APPORTES PAR DES SPECIALISTES

- 4.44 L'efficacité d'une administration foncière nécessite l'intervention de professionnels exerçant dans diverses spécialités. Certains de ces professionnels, tels que juristes et comptables, exercent également dans d'autres secteurs de l'économie, tandis que d'autres tels qu'arpenteurs géomètres et estimateurs sont des spécialistes relevant exclusivement de l'administration du foncier. Le fait d'être un tel professionnel confère une considérable liberté de méthode et de jugement. Par exemple, les estimateurs choisissent à leur entière discrétion l'échantillon de parcelles utilisées pour les comparaisons à la base de la détermination des prix du marché et des ajustements à y apporter. Il est difficile de procéder à un contrôle strict de leur travail. On fait généralement confiance à ces professionnels pour se conformer au code d'éthique de leur profession. Néanmoins, il arrive que ces spécialistes abusent de leur position dans leur intérêt personnel. Leurs clients peuvent également leur offrir des gratifications ou exercer des pressions pour influencer les prestations de ces professionnels en leur faveur.
- 4.45 Des pays ont eu recours à diverses méthodes pour améliorer la gouvernance des services de spécialistes indépendants. Ces mesures ont eu une importance particulière dans ceux où l'instauration des professions liées à l'administration foncière est relativement récente, par exemple dans les pays dont l'administration foncière s'est récemment adaptée au service du public et des marchés plutôt que dans ceux où la planification de l'économie était centralisée. Les améliorations en question comprennent, entre autres:
- 4.46 **Imposition de normes pour leurs études et leur formation.** Ces normes déterminent l'aptitude à exercer une profession spécifique. Elles définissent le niveau d'études nécessaire, ainsi que les connaissances et aptitudes spécifiques

exigibles du spécialiste, et les procédures d'évaluation de celles-ci. Il convient d'inclure dans ces normes l'éthique et la conscience professionnelles, au même titre que les connaissances techniques. Les normes régissent également la formation continue que doivent suivre les spécialistes tout au long de leur carrière. L'application des normes peut relever de la responsabilité des pouvoirs publics ou d'associations professionnelles. Dans de nombreux pays les spécialistes doivent passer un examen spécifique avant de se voir délivrer la licence d'exercer et d'intégrer une association professionnelle.

- 4.47 **Fixation de normes pour les activités des spécialistes.** Les activités des professionnels sont également régies par des normes. Ainsi, pour les estimations, la façon de mesurer les constructions, d'estimer différents types spécifiques de propriétés foncières, ou encore de mener à bien des estimations destinées à des fins spécifiques doit être strictement normalisée. Les spécialistes qui opèrent en contravention avec les normes de leur profession s'exposent à des poursuites pour faute professionnelle et aux mesures disciplinaires de leur association professionnelle. Dans certains pays, les associations professionnelles obligent leurs membres à contracter une assurance spécifique visant à couvrir les dommages et intérêts éventuellement attribués à un client par la justice en cas de faute professionnelle.
- 4.48 **Fixation de normes éthiques pour les spécialistes.** Les normes de conduite professionnelle sont régies par les codes d'éthique professionnelle. Ces codes traitent de questions comme les clauses des contrats que peut conclure un professionnel. Ils indiquent les situations où le spécialiste, faute de pouvoir rester effectivement impartial, doit se récuser. Ils posent également des limites en matière de vie privée dans la mesure où celle-ci peut affecter défavorablement les clients, par exemple en cas de banqueroute ou de malhonnêtetés privées.
- 4.49 **Mise à disposition d'une procédure de révision.** L'objet d'une telle procédure est d'exposer la conclusion d'un spécialiste à celui de ses collègues. Par exemple, un contribuable peut faire appel d'une estimation de son bien, les éléments d'appréciation de ses estimateurs étant confrontés à ceux des estimateurs de l'administration via un processus judiciaire. De même, les propriétaires expropriés

peuvent contester les estimations qui ont présidé à la fixation du montant des indemnités. De cette façon, l'administration, n'ayant pas le monopole de l'estimation, reste tenue de rendre des comptes par le canal judiciaire. Les processus techniques des spécialistes et leur méthodologie peuvent être soumis à révision par leurs pairs, c'est-à-dire que le travail qu'ils ont fait peut être examiné par des réviseurs externes indépendants.

GESTION DU FONCIER COUTUMIER

4.50 Les efforts d'amélioration de l'administration foncière se sont essentiellement concentrés sur les agences, les services et les activités propres au secteur foncier formel. Cependant, on se rend de plus en plus compte de l'importance que revêt le renforcement des institutions coutumières. Le fait est que les mêmes problèmes de gouvernance peuvent se retrouver dans les systèmes fonciers coutumiers comme dans les systèmes fonciers fondés sur le droit judiciaire. Les chefs coutumiers, souvent en même temps dépositaires des droits fonciers coutumiers, sont susceptibles de se laisser corrompre quand la coutume est confrontée à une économie en évolution et à des intérêts commerciaux. Au lieu d'attribuer des terres à des jeunes de la communauté contre une rétribution symbolique, comme peut le dicter la coutume, les chefs peuvent être tentés de vendre la terre à des nouveaux venus. Les titulaires de droits d'usage secondaires, tels les droits de récolte des fruits des arbres ou les droits d'affouage, sont particulièrement vulnérables, ces droits pouvant être remis en cause sans compensation. Les améliorations intervenues dans certains pays concernant la gouvernance des terres sous droit coutumier comprennent, entre autres:

4.51 **Conférer une valeur légale aux droits coutumiers.** Un certain nombre de pays, surtout en Afrique, ont conféré aux droits fonciers coutumiers le même statut légal que celui dont jouissent les titres fonciers formellement enregistrés. Il en résulte que, par exemple, l'expropriation d'une terre sous régime coutumier donne lieu à indemnisation. La légalisation des droits fonciers coutumiers donne l'occasion d'améliorer la transparence et la reddition de comptes de la gestion du foncier coutumier. Privés de reconnaissance légale, les droits fonciers coutumiers peuvent se retrouver marginalisés face aux intérêts commerciaux, soutenus par la loi, qui leur font concurrence. Cette reconnaissance légale peut

nécessiter des amendements à divers textes, tels que ceux relatifs à l'exploitation minière, pour éviter des conflits entre intérêts formels et coutumiers à propos de l'accès aux terres ou à d'autres ressources naturelles.

- 4.52 **Détermination des démarcations et des responsabilités relatives au foncier coutumier.** Le bornage et l'enregistrement des terres coutumières liées à des communautés spécifiques leur ont donné une reconnaissance formelle et permis à ces communautés de recourir à la justice pour défendre leurs terres contre d'autres personnes les revendiquant. Il est nécessaire de trouver une solution à tous les conflits nés de prétentions concurrentes d'autorités coutumières sur une même terre. Il peut devenir indispensable de clarifier les responsabilités respectives des autorités coutumières, des collectivités locales et de l'administration centrale.
- 4.53 **Tenue d'archives améliorée.** En renforçant la capacité de conserver une trace durable des attributions de parcelles, on a pu réduire la probabilité de double attribution d'une même terre. En cartographiant les terres communautaires, il est possible d'identifier les parcelles à tenir en réserve pour attribution aux ménages non encore installés. La création et la tenue de comptes relatifs aux mutations foncières coutumières sont une étape importante dans l'introduction du principe de la reddition de comptes.
- 4.54 **Capacité de négocier avec des investisseurs de l'extérieur.** Dans certains pays, les terres coutumières ont le statut de terres domaniales. Il en a résulté pour certaines communautés la perte totale ou partielle de leur accès à des terres qu'elles utilisaient de longue date, alors que des investisseurs extérieurs étaient susceptibles d'obtenir des concessions foncières directement des pouvoirs publics. On a pu régler ce problème en donnant aux communautés les capacités nécessaires pour négocier directement avec les investisseurs, permettant ainsi de développer une agriculture de rente sans spolier les communautés de leurs droits coutumiers. Il convient de multiplier les opportunités ouvertes aux communautés pour acquérir et nourrir l'expertise nécessaire à une participation à armes égales à de telles négociations.
- 4.55 **Participation au développement urbain.** La croissance de l'urbanisation est un phénomène commun à la plupart des pays en voie de développement, et, en

particulier en Afrique, les zones urbaines débordent de leurs limites pour coloniser les terres voisines sous régime coutumier. Dans certains pays, les collectivités locales et les chefs coutumiers entretiennent une étroite collaboration, de telle sorte que la transition de terre agricole à zone urbanisée est conditionnée par l'apport d'infrastructures.

- 4.56 **Amélioration du cadre légal.** Même si les systèmes fonciers coutumiers sont largement en dehors des atteintes de l'administration foncière formelle, ils n'échappent pas à celle des décisions judiciaires. Certaines de ces décisions peuvent en contredire d'autres ou aller à l'encontre des textes en vigueur. L'amélioration du cadre légal par la résolution des contradictions ou des incohérences a réduit la possibilité pour les groupes de pression d'interpréter les lois coutumières dans un sens favorisant le transfert de terres à leur profit.

CONCEPTION ET MISE EN OEUVRE DES PROJETS

- 4.57 Il existe un consensus quasi général sur les avantages de disposer d'un système d'administration foncière opérationnel, comme le montre le nombre de projets nationaux de développement que soutiennent dans ce domaine les bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux. Néanmoins, ce n'est que récemment qu'il a été admis qu'un projet moderne d'administration foncière doit donner une priorité à l'amélioration de la gouvernance. Cette observation s'applique aussi bien aux projets ciblant les systèmes d'administration foncière classiques que ceux s'intéressant aux régimes fonciers coutumiers. On énumère ci-après les questions de gouvernance qu'on s'accorde à estimer pertinentes dans le cadre de projets relatifs aux régimes fonciers et à l'administration foncière.
- 4.58 **Concentration sur l'impact.** Le problème de la gouvernance n'est pas aisé à résoudre. Tant les pays que les bailleurs de fonds ont été tentés d'éviter les risques politiques liés à ce problème et à se focaliser sur des solutions techniques qui permettent un contrôle relativement étroit des moyens mis en œuvre et des résultats. Il faut aux pays et aux bailleurs de fonds du courage et du réalisme. Il n'est pas possible de traiter les problèmes de gouvernance sans prendre pleinement conscience de ces problèmes, et sans une volonté de soutenir les autorités des pays concernés dans leurs approches de ces problèmes. Intégrer une agence

dysfonctionnelle à un projet est peut-être la seule façon de motiver les responsables pour le changement. Cependant, très peu des cibles potentielles de ce type de projet sont exemptes de problèmes. Le contexte compte pour beaucoup, et ce qu'il est possible de faire dans un environnement soumis à une bonne gouvernance peut être rendu inaccessible par un déficit de gouvernance. Il y a une limite au niveau de déficit de gouvernance d'une agence d'administration foncière, au delà de laquelle il n'est plus possible d'espérer qu'un soutien à cette agence donnera des résultats quelconques.

4.59 Ce qui importe est l'impact d'ensemble. Aussi longtemps qu'il existe une réelle chance d'améliorer les normes de gouvernance, l'expérience vaut d'être tentée. Les projets actuels d'administration foncière comportent une composante axée sur la bonne gouvernance. De simples ajustements techniques apportés à un système d'administration foncière vicié par un déficit de gouvernance ne peuvent réellement bénéficier à la société. Sans doute est-il nécessaire de commencer par une approche technique quand une agence est limitée sur le plan technique, mais à plus long terme, il est nécessaire d'affronter les vrais problèmes et les intérêts acquis. Les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds doivent également avoir le courage de mettre en évidence les problèmes de captation d'Etat affectant l'administration foncière, bien que la résolution de ces problèmes ne puisse être tentée qu'avec le soutien de personnalités locales résolues au changement.

4.60 **Coordination et éthique.** Il convient de prendre garde à ne pas aggraver les problèmes de gouvernance avec une mauvaise conception ou mise en œuvre de projet. Le fait de concevoir et de mettre en œuvre un projet sans une coordination convenable avec les autres intervenants nationaux et internationaux dans le même domaine peut conduire à affaiblir la gouvernance. Le manque de coordination donne en effet aux groupes d'intérêt la possibilité de «faire leur marché» entre les différents bailleurs de fonds. Certains projets peuvent être conçus davantage en fonction des principes de développement des bailleurs ou des intérêts de parties extérieures au projet que pour servir les intérêts du pays bénéficiaire et de sa population. Les projets soutenus par plusieurs bailleurs de fonds peuvent intervenir dans la même agence avec des objectifs divergents, ou encore, plusieurs bailleurs de fonds peuvent soutenir des agences foncières en concurrence et dont les

compétences se recouvrent. La coordination peut également se révéler insuffisante s'agissant de projets en appui à des secteurs distincts, mais interdépendants. La responsabilité d'assurer cette coordination est en principe du ressort du pays bénéficiaire, mais en cas de déficit de gouvernance, celui-ci peut également affecter la capacité de coordination, aussi une partie de cette responsabilité doit-elle être supportée par les bailleurs de fonds. La sélection de l'agence d'exécution et des autres intervenants peut se baser sur des critères éloignés du meilleur choix objectif, et influencés par des objectifs illégaux ou contraires à l'éthique, ou encore par des considérations politiciennes. Tant les pays bénéficiaires que les bailleurs de fonds doivent exiger de l'ensemble des parties prenantes à l'exécution de leurs projets une stricte adhésion aux normes éthiques les plus rigoureuses.

- 4.61 **Des projets aux programmes.** On assiste actuellement à une évolution progressive de l'intervention des bailleurs de fonds dans le domaine foncier, délaissant les projets isolés en faveur de programmes sectoriels exhaustifs, avec une distribution équilibrée et parfaitement claire pour tous des rôles dévolus aux bailleurs de fonds et aux bénéficiaires en matière de responsabilités et d'apports au programme. Le succès suppose un but commun, un engagement à long terme de tous les partenaires, une forte prise de possession à l'échelon local, une participation étendue des parties prenantes et une bonne capacité de gestion locale.
- 4.62 **Suivi de la performance et de l'impact.** On observera avec satisfaction que les projets font l'objet d'un suivi de plus en plus efficace de leur état d'avancement et de leur gouvernance interne. L'estimation de l'avancée d'un projet doit recourir à un éventail de paramètres allant de l'impact immédiat constaté à des questions générales sur la nature du développement. Les carences identifiées en matière de gouvernance doivent être abordées de front, et les approches dont les résultats laissent à désirer doivent être abandonnées. Un projet de développement doit être une référence de bonne gouvernance, une vitrine pour diffuser les bonnes pratiques à travers le reste du pays.

5. Mesures pratiques pour améliorer la gouvernance des régimes fonciers et l'administration des terres

- 5.1 Les agences du service public partagent avec les sociétés privées le problème des employés qui font passer leur intérêt propre avant celui du public ou des actionnaires. De nombreuses méthodes émanant du secteur privé ont prouvé leur utilité dans le secteur public. Les méthodes propres à améliorer la gouvernance des régimes fonciers et de leur administration leur sont rarement spécifiques, et il n'est pas inutile de se fonder sur les expériences d'autres secteurs pour développer de bonnes pratiques.
- 5.2 Les changements apportés à la gouvernance suscitent fréquemment des oppositions. La motivation peut en être l'intérêt personnel, par exemple le souhait de ne pas perdre les avantages que confère la corruption. Néanmoins, il est erroné d'attribuer toute résistance au changement à des motivations d'intérêt personnel ou au souhait de préserver un environnement propice à la corruption. Cette réticence peut également procéder de la crainte devant l'inconnu. Le changement imposé depuis les échelons supérieurs a peu de chances de réussir. Une réforme qui n'affecte qu'une sphère d'activités ne saurait le plus souvent entraîner de changements sur la gouvernance. Cependant, il est important de commencer par les activités qui présentent les meilleures chances de réussite pour une réforme, de façon à donner de l'élan à l'ensemble du processus de réforme.
- 5.3 Les mesures énoncées dans le présent chapitre trouvent leur utilité là où la gouvernance est d'un niveau convenable et où ses principes sont respectés. Leur meilleure chance de succès se situe dans les sociétés où la gouvernance dans son ensemble, affectant toute la société, fait l'objet d'un effort coordonné d'amélioration. Certains pays souffrent d'un niveau de gouvernance si faible qu'il est malaisé d'envisager comment améliorer la gouvernance des régimes fonciers et de leur administration sans des modifications préalables du système

de gouvernement. Là où les pouvoirs publics ne sont pas clairement engagés en faveur de la démocratie, du règne de la loi et des droits de l'homme, il sera difficile d'apporter des améliorations à la gouvernance des régimes fonciers et de leur administration. Cependant, oeuvrer en direction de normes plus rigoureuses appliquées à l'administration du foncier est une des voies ouvertes à une société dysfonctionnelle pour arriver à une gouvernance générale améliorée.

INTRODUCTION D'UN CADRE PROPICE A LA TRANSPARENCE

5.4 Recours aux agences de lutte anticorruption et aux informateurs internes.

Les unités de lutte anticorruption concourent par leurs investigations à l'éradication de la corruption. Elles peuvent adopter une approche proactive de prévention, par exemple en instituant des codes de bonne conduite. Il est moins difficile d'établir la preuve de la violation d'un code que de la corruption proprement dite, et cette preuve peut également amener des sanctions à l'encontre des corrompus. Les sujets couverts par de tels codes peuvent inclure les gratifications – sous forme d'hospitalité ou autre – qu'il est permis aux fonctionnaires et aux dirigeants politiques d'accepter. Il arrive souvent que les preuves de malversations soient fournies par des membres du personnel de l'institution en cause, également appelés «informateurs». Il s'est avéré que la protection du personnel en cause est un élément important de toute politique anticorruption.

5.5 Mise au point de procédures contractuelles opérationnelles.

Un domaine où prévaut le plus la corruption est celui de l'attribution des marchés publics. Les mesures de prévention de la corruption comprennent une publicité plus étendue des marchés potentiels. La possibilité, pour certains fonctionnaires, de déterminer avec favoritisme la liste des sociétés commerciales susceptibles d'être habilitées pour soumissionner peut être limitée au moyen d'un recours effectif à un mode plus formalisé de détermination des listes restreintes, et d'une possibilité d'appel pour les sociétés qui en sont exclues. L'application de règlements stricts portant sur les termes et conditions des marchés empêche leur attribution de favoriser indûment certaines compagnies. Le recours à des procédures ouvertes permet à l'ensemble des compagnies d'avoir une

chance égale de voir leur offre prise en considération. Ces règles comprennent la fixation intangible de lieux et de dates et heures pour la soumission et l'ouverture des plis, de façon à rendre impossible la mise à l'écart par des fonctionnaires d'offres indésirables, ou la communication des offres à des concurrents avant l'ouverture des plis. Les agences du service public peuvent décider d'accroître la transparence et la concurrence en publiant les notifications de marché et les résultats de l'évaluation des offres.

5.6 **Pactes d'intégrité.** La qualité des marchés publics s'est améliorée à la suite de la mise au point par Transparency International des pactes d'intégrité. Il s'agit d'accords passés entre une agence et les soumissionnaires à un marché public. Un tel pacte contient des droits et obligations pour chacune des parties, avec l'engagement de chacune d'entre elles de ne pas se livrer à la corruption, et la mise en œuvre d'un système de suivi qui intègre surveillance extérieure et reddition de comptes.

5.7 **Mise en application de la priorité au public.** Dans certains pays, une des transformations les plus importantes a été un plus grand respect pour les clients du service public que sont les citoyens. Des chartes du client exposent le niveau de service auquel les membres du public sont en droit de s'attendre. Il est fait appel à des indicateurs de performance clés pour apprécier le degré de conformité aux normes énoncées par les chartes. Des systèmes de doléances et de protection des citoyens permettent aux individus d'obtenir réparation quand leur affaire a été traitée de façon anormale ou que la charte de leurs droits n'a pas été observée. L'introduction de la concurrence dans les services publics par des moyens comme la menace de sous-traiter des tâches au secteur privé permet d'inciter les fonctionnaires à une meilleure qualité des services rendus.

FIXATION DE NORMES POUR LES SERVICES

5.8 Le manque de clarté dans les normes de qualité des services rendus par les agences des services publics, comme le délai imparti à une procédure et le résultat attendu, est un terrain propice pour l'érosion de la gouvernance. Sans des normes de qualité à caractère obligatoire pour les services de l'administration,

il n'y a pas de limites à la désorganisation, qui à son tour laisse libre champ à la corruption, à la vénalité et au favoritisme. Fixer des normes réduit l'inégalité du niveau de qualité. Tant la fiabilité que la qualité des résultats des services administratifs peuvent bénéficier de leur normalisation et de l'utilisation de prescriptions plus claires. La simplification des procédures peut réduire le risque de paiements de la main à la main.

- 5.9 L'introduction de normes dans les services rendus par l'administration est un élément important du processus de focalisation des efforts sur le client plutôt que sur l'agence. Le langage utilisé compte. Appeler les personnes qui ont recours à l'administration foncière des clients, qu'elles viennent pour faire enregistrer une transaction, demander un permis de changement d'utilisation de leur terre, ou vérifier une estimation fiscale, leur confère un statut important. Cela sous-entend que ce sont ces personnes et non les fonctionnaires qui sont en droit d'attendre d'être satisfaites. Les attitudes et le comportement actuels des fonctionnaires ont peut-être pour base le fait que le public n'a en général pas d'autre choix que de recourir aux services d'une administration foncière spécifique; il n'y a aucune concurrence. Néanmoins, une agence foncière doit traiter ses clients avec la même sollicitude et la même compétence qu'une entreprise privée soumise à la concurrence vis-à-vis de ses clients. La fixation de normes de qualité dans les services de l'administration foncière doit s'accompagner de programmes de formation conçus pour susciter et encourager une attitude bienveillante chez les fonctionnaires.
- 5.10 Dans un premier temps, chaque élément des services proposés doit être normalisé. Les normes adoptées dérivent des buts et objectifs de l'agence ainsi que de la définition générale de sa mission. Les normes de service ne doivent pas demeurer statiques, elles peuvent être rendues plus exigeantes avec le temps. Les normes réduisent la marge de manœuvre des fonctionnaires, qui ne peuvent jouer sur la qualité du service rendu. Une norme définissant le délai de traitement d'une transaction limite la possibilité pour les fonctionnaires de monnayer la rapidité de leur travail, ou de pénaliser ceux qui refusent de payer ce genre d'honoraires parallèles. Les normes de service

sont valables pour tous et limitent donc la possibilité pour les fonctionnaires de s'adonner au favoritisme ou à la discrimination. Par exemple, les objectifs d'un système d'enregistrement foncier pourraient comporter:

- les frais facturés à un usager pour un service donné;
- un pourcentage minimum d'enregistrements sans erreur;
- le délai maximum de traitement d'une demande d'enregistrement;
- la proportion de demandes à traiter en un temps donné;
- le pourcentage de doléances à traiter en un temps donné.

5.11 Pour être crédibles, les normes doivent être publiées. Les agences d'administration foncière doivent publier et diffuser les caractéristiques du niveau de service dû au client. Les normes de qualité du service peuvent être apposées sur des tableaux d'affichage dans les salles d'attente ouvertes au public, diffusées sur Internet, ou faire l'objet de spots et encarts publicitaires à la télévision, à la radio et dans la presse.

5.12 Une norme de qualité ne sert pas à grand-chose si son application n'est pas contrôlée. Tant les agences d'administration foncière que leurs clients doivent savoir si les normes sont respectées. Il existe plusieurs façons d'effectuer ce suivi qualité. Une première approche consiste à suivre en temps réel le déroulement des opérations, mesurant par exemple le temps nécessaire à l'enregistrement des parcelles. On peut également recourir à des sondages parmi les clients pour voir comment ils perçoivent le service rendu (Encadré 4). Les différents services peuvent être mis à l'épreuve en y envoyant une personne jouant le rôle d'un client ordinaire, mais en réalité contrôlant, pour le compte de l'administration, la qualité du service de celle-ci. Certains modes de suivi peuvent être moins mal perçus par le personnel. Les méthodes les moins mal perçues par le personnel sont préférables en phase initiale. Le suivi en temps réel en est un exemple. Une fois les normes pleinement acceptées par le personnel, d'autres mesures peuvent être introduites, telles que l'enregistrement et l'analyse des conversations téléphoniques. Le salaire et les primes du personnel peuvent être liées au degré de réussite dans la poursuite des objectifs assignés.

ENCADRE 4

SONDAGES AUPRES DES CLIENTS

Les sondages réalisés auprès des clients peuvent couvrir des domaines tels que le temps d'attente pour être servi, le nombre de visites au service nécessaires pour mener à bien une transaction, leur degré de satisfaction, et le coût final, y compris les frais officiels et les paiements de la main à la main demandés en échange du service.

On peut déterminer des groupes cibles. Ceux-ci se révèlent particulièrement utiles quand le service est plus régulièrement utilisé par un groupe spécifique de clients. C'est ainsi que les hommes de loi et les institutions de crédit hypothécaires font un usage beaucoup plus fréquent des services d'enregistrement foncier que la plupart des propriétaires fonciers.

La qualité du service peut faire l'objet d'un suivi, par exemple en enregistrant et en analysant les échanges téléphoniques. S'il est recouru à cette pratique, tant le personnel que les clients doivent être informés de cette éventualité.

- 5.13 Le suivi des doléances permet d'identifier des problèmes spécifiques. Les clients doivent être encouragés à faire part de leurs problèmes par toutes sortes de moyens, tels que boîte de doléances au siège de l'agence foncière, courriers, courriels et appels téléphoniques. La crédibilité d'un système de doléances repose sur sa transparence. L'organisme en cause doit rendre publiques les doléances qu'il reçoit, et les suites qui leur sont données. La confiance du public envers le système de doléances sera encore plus grande s'il est assujéti à une supervision externe et si le client a la possibilité soit de soumettre ses doléances à une analyse indépendante de la protection des consommateurs, soit de recourir à un arbitrage si le résultat de sa plainte ne lui convient pas. Une doléance justifiée peut donner lieu à compensation. Le personnel doit être encouragé à rapporter tout problème au moyen d'une hotline dédiée ou encore d'un mécanisme interne de doléances. Il lui sera moins difficile de faire part des problèmes de service si l'environnement de travail est tel que les carences de l'agence ne sont pas rejetées sur des individus, et que le travail collectif pour améliorer le fonctionnement de l'agence est encouragé.

- 5.14 Une évaluation comparative de performance se référant à celle d'organismes comparables peut aider à identifier les forces et les faiblesses d'une agence. Elle peut conduire à identifier les aspects susceptibles d'amélioration. La comparaison avec des agences similaires peut conduire à repérer de bonnes pratiques susceptibles d'être adoptées. Les organismes rechignent à partager des données sur leur performance mais ce problème peut être résolu en confiant la conduite de l'évaluation comparative à une tierce partie responsable. Certains pays confient à des agences nationales d'audit l'évaluation comparative des institutions et des collectivités locales. Dans une culture de ce genre, la publication des analyses comparatives pourra être utilisée comme incitation à un meilleur travail, en même temps qu'à repérer les organismes dont la performance laisse à désirer et à apporter davantage de transparence au choix des bonnes pratiques proposées en modèle.
- 5.15 Le constat que les normes ne sont pas respectées doit conduire à prendre des décisions concrètes. L'analyse des résultats par rapport aux objectifs doit mettre en lumière les problèmes portant sur les services rendus au public. Il est nécessaire d'identifier des mesures correctrices propres à remédier aux lacunes constatées. Le résultat de la recherche des problèmes et de leurs solutions doit être largement diffusé auprès du personnel. Les équipes chargées des problèmes de qualité doivent comprendre des agents de différents grades et services, et peuvent inclure des clients habituels. Faire participer des parties prenantes de diverses origines à ce processus peut aider à déceler la façon dont sont perçues les normes des services, les influences qui forment ces perceptions et leur éventuelle évolution.

AMELIORATION DES SYSTEMES ET DES PROCESSUS

- 5.16 L'élaboration de normes exige une préparation et une planification soignées. Il faut identifier les processus pour lesquels la normalisation est une nécessité. La Norme ISO 9001 (Management de la qualité) observe qu'une condition de fonctionnement effectif de toute organisation est sa capacité d'identifier et de conduire de nombreuses activités interconnectées. Chaque activité est généralement nourrie par les résultats d'une autre activité ou processus. La désorganisation et le manque de clarté qui peuvent affecter ces processus

internes constituent un environnement favorable à la prolifération, imperceptible, de pratiques répréhensibles. En cas d'archivage déficient des transactions, les signes de telles pratiques sont probablement indécélables.

- 5.17 Il est primordial pour la direction de l'agence de reconnaître sa responsabilité et d'affirmer son engagement envers l'amélioration de la qualité des services. Une telle prise de position est hautement improbable dans une situation où l'administration foncière n'est qu'un instrument aux mains de puissants intérêts particuliers. Tant que la direction d'une administration foncière refuse de reconnaître sa responsabilité, il est pratiquement certain qu'il ne pourra être fait obstacle aux pratiques douteuses des fonctionnaires de base.
- 5.18 L'administration foncière s'articule autour d'une série de processus. Pour chacun d'entre eux, une personne responsable peut être identifiée comme le propriétaire du processus. L'analyse de la série de processus permet de déceler ceux d'entre eux qui fonctionnent correctement, et les autres. Certains processus peuvent remonter à des décennies sans avoir jamais été révisés malgré les changements de conditions. Ou encore, certains processus peuvent avoir été alourdis d'étapes supplémentaires destinées à faciliter la corruption. Simplifier la série de processus permet une réduction des coûts et une meilleure efficacité. Il en résulte aussi une gouvernance améliorée, du fait des moindres possibilités de corruption.
- 5.19 Un processus donné peut se trouver sous la responsabilité partagée de plusieurs agences. Une agence apportera à une autre un élément du processus, que cette agence traitera pour alimenter le travail d'une troisième agence. Toute transaction est une source potentielle de diminution de l'efficacité, d'aggravation des retards, et d'extorsion de paiements de la main à la main pour remettre en route le processus. Des améliorations importantes peuvent être apportées à la coopération entre agences, aux synergies entre celles-ci, et aux services qu'elles rendent, par la mise en place de « guichets uniques » permettant aux clients de répondre à tous leurs besoins dans un seul bureau.
- 5.20 La consolidation et la simplification des processus pourront nécessiter un recyclage substantiel des connaissances du personnel, leur permettant

d'effectuer les nouvelles tâches. En normalisant le travail, en introduisant des outils tels que l'informatique, on peut arriver à confier des tâches comme le contrôle du remplissage des formulaires de transfert à des personnels subalternes sous la supervision de professionnels qualifiés de l'enregistrement foncier ou du bornage.

- 5.21 Des changements simples peuvent être à l'origine d'améliorations significatives en terme d'efficience et de gouvernance. Par exemple, l'introduction du concept 'séparation guichets d'accueil - services administratifs' dans les services de l'enregistrement foncier ne requiert aucun changement dans la réglementation ou la politique générale, n'exigeant qu'une réfection des locaux.

RENFORCEMENT DES CAPACITES

- 5.22 En matière d'administration du foncier, une bonne gouvernance implique efficacité, compétence, et adaptation au contexte. Elle n'existe pas en l'absence de la capacité de délivrer les services de façon adéquate. Le renforcement des capacités nécessite un investissement substantiel en ressources humaines, formation et apprentissage du personnel, et en ressources techniques, y compris constructions et matériel.
- 5.23 Disposer de ressources humaines adéquates signifie avoir un personnel maîtrisant les connaissances et les savoir-faire nécessaires, et ayant accès à la formation en tant que de besoin. Cette règle vaut pour tous les échelons de l'organisation. Il ne suffit pas de former des juristes capables d'approuver l'enregistrement des mutations foncières et des géomètres capables de faire des relevés cadastraux. C'est l'ensemble des collaborateurs, quelle que soit leur place dans l'organigramme, qui doit avoir les capacités pour les positions occupées. Par exemple, les employés aux guichets d'accueil ont besoin des capacités de 'contact commercial' pour réagir convenablement à l'approche des visiteurs et répondre à leurs besoins. Il convient de veiller à ne pas laisser partir les employés qui ont reçu une formation et à ce que leur moral reste élevé. Un impact à plus long terme suppose une amélioration continue du système éducatif, permettant de former les professionnels qualifiés dont ont besoin les agences d'administration du foncier après leur modernisation.

- 5.24 Une administration foncière de qualité a besoin de pouvoir utiliser avec efficacité des ressources techniques adéquates. Le matériel en place doit être approprié, installé dans les règles, entretenu de façon adéquate - toutes conditions qui supposent que l'investissement se fasse par un processus continu, plutôt que par l'installation en une fois de l'ensemble du matériel dans le cadre d'un quelconque projet ou programme d'assistance technique. Les ordinateurs doivent être remplacés avant d'être techniquement dépassés. Le matériel se déprécie, et les budgets doivent prévoir et son remplacement, et sa mise à niveau.
- 5.25 La question du caractère adéquat des ressources techniques de concerne pas uniquement le matériel. Les locaux doivent être adaptés à l'utilisation qui en sera faite. Les enregistrements doivent être entreposés en sécurité, à l'abri de la détérioration générée par une mauvaise conception des locaux d'entreposage. Il doit être procédé régulièrement à des sauvegardes de sécurité, permettant un recouvrement complet du système en cas de problème. Les systèmes électriques et les connexions de transfert de données doivent fonctionner à l'abri des coupures. Le personnel doit disposer de locaux de travail et de lieux de détente adéquats. Les zones où est admis le public doivent être confortables et dégager une impression de sérieux et de compétence. Les locaux de l'agence doivent disposer d'une sécurité adéquate, protégeant tant le personnel et les équipements que le public.

SECURISATION DE L'ASPECT FINANCIER

- 5.26 Le renforcement des capacités doit s'appuyer sur des finances stables. Des fonds sont nécessaires pour l'environnement physique, la formation continue du personnel et les dépenses de fonctionnement. La motivation du personnel est un élément critique, et l'entretenir suppose que les salaires soient payés en temps et heure, à un niveau en phase avec le marché du travail. La rémunération du personnel doit être en adéquation avec ses qualifications et son expérience. Une situation où le personnel, en raison d'un salaire trop faible ou trop irrégulier, éprouve de la difficulté à nourrir et loger sa famille, à lui procurer des soins médicaux ou une éducation, constitue un problème de fond. Les employés qui se trouvent contraints de travailler avec du matériel insuffisant ou peu performant, ou dans des locaux délabrés, sont vite découragés de toute

tentative d'améliorer la gouvernance. Tous les problèmes ci-dessus requièrent, pour les résoudre, des finances adéquates et stables.

- 5.27 Le financement de l'administration foncière peut revêtir plusieurs formes. Certaines de ses fonctions, telles que la collecte de taxes foncières, doivent être financées par le budget de l'Etat. D'autres fonctions et systèmes peuvent être financés par les droits payés par leurs usagers, comme par exemple les demandes d'enregistrement foncier et les demandes de changement d'utilisation des sols. Les droits comptés aux usagers peuvent être calculés sur la base d'un plein recouvrement des frais réels, ou d'un recouvrement partiel. Le montant des droits demandés aux usagers doit être périodiquement révisé, et il devrait être possible de les réduire pour refléter l'amélioration de l'efficacité.
- 5.28 L'administration du foncier domanial a traditionnellement relevé de la responsabilité de divers départements ministériels. Ce n'est que dans un passé relativement récent que certains pays ont transformé leurs administrations foncières en agences indépendantes à capitaux d'Etat. En tant qu'agences dotées de l'autonomie financière, elles sont habilitées à lever les fonds nécessaires à leurs dépenses d'investissement et de fonctionnement, y compris pour celles-ci des salaires concurrentiels susceptibles de motiver le personnel et d'assurer que le besoin de compléter son revenu avec des paiements de la main à la main ne se fasse pas sentir. Ce faisant, les agences en question sont en mesure de dépasser l'obstacle que représente la fixation des salaires de la fonction publique par des organes régulateurs qui couvrent l'ensemble de celle-ci, limitant grandement la faculté des départements ministériels d'offrir des rémunérations attractives. Une agence autonome est en mesure d'introduire la rémunération au mérite et les primes de résultats, reflétant l'amélioration de ses finances à la suite de celle de sa productivité. Les droits demandés aux usagers doivent être contrôlés par la puissance publique pour s'assurer qu'ils restent abordables et que les agences n'abusent pas financièrement de leur monopole de fait. Le suivi de l'agence peut être délégué par la puissance publique à un conseil de surveillance, où devraient siéger des parties prenantes extérieures à l'administration et familières du champ d'intervention de l'agence.

- 5.29 Une autre innovation est le partenariat privé-public. On peut citer l'exemple des entreprises privées sous contrat pour développer et entretenir les systèmes informatisés de registres fonciers. Une agence qui envisage de se doter d'une capacité autonome de mise en œuvre de la technologie de l'information et des communications, ou de la sous-traiter, doit procéder à une analyse comparative stricte de la faisabilité de toutes les options en conservant à l'esprit la nécessité d'une stabilité et d'une sécurité maximales pour les données et les systèmes. Le travail sur le terrain, tel que les relevés cadastraux, sont souvent accomplis par des géomètres agréés relevant du secteur privé, le rôle des responsables de l'administration publique se limitant à contrôler la qualité de leur travail et à l'approuver. Cette option de faire faire les relevés par le privé est particulièrement conseillée quand la profession d'expert géomètre a besoin d'être créée ou modernisée. L'attribution des contrats de prestations est une partie délicate du partenariat privé-public. La publicité des marchés, le choix des attributaires et la réception de leurs travaux doivent être transparents, et les responsables de ces processus doivent être tenus comptables de leurs décisions.

DEVELOPPEMENT D'UNE POLITIQUE DES RESSOURCES HUMAINES

- 5.30 Une politique des ressources humaines couvre tous les aspects des rapports avec le personnel. Une agence foncière doit s'assurer que son personnel a les capacités et l'attitude qui conviennent, et est motivé pour le service du public. Afin de veiller à ce que les personnes recrutées possèdent les compétences et capacités nécessaires, les organisations doivent élaborer des fiches de poste appropriées, indiquant les tâches dévolues à chaque individu, et les connaissances, qualifications et expérience requises pour occuper une position spécifique. Le recrutement doit se faire sur la base du mérite et selon un processus transparent. La transparence nécessite une trace écrite de l'ensemble du processus de recrutement, avec la création de dossiers de suivi ouverts à l'audit. L'emploi au sein des agences doit être à l'abri du népotisme et du favoritisme. Il doit rejeter toute discrimination, tant positive que négative, à l'égard des candidats, basée par exemple sur les spécificités de genre, l'origine ethnique, la religion, la région d'origine, les opinions politiques, les handicaps physiques ou l'âge. Il en va de même de tout ce qui concerne la promotion interne et la rémunération du personnel. Une agence foncière qui se prévaut

de l'équité et de la transparence du service qu'elle offre à ses clients doit commencer par appliquer ces principes à son propre personnel. Il n'est pas crédible pour une organisation de prétendre se conduire sans aucune discrimination à l'égard de ses clients si elle n'agit pas de même à l'égard de ses employés.

- 5.31 Les termes et conditions du contrat de travail doivent viser à l'efficacité et à la qualité du service. Une politique des ressources humaines doit couvrir la rémunération, mais également les avantages afférents, concernant les soins médicaux, la maternité et la retraite, et le cas échéant l'éducation et le logement. La politique salariale doit être fondée sur le mérite, être transparente et non discriminatoire. Cela entraîne la nécessité de mécanismes transparents et objectifs d'évaluation du personnel, de révision des performances et d'épanouissement personnel des employés. Les programmes de travail assignés aux individus doivent être réalistes.
- 5.32 Une organisation bien dirigée réévalue constamment ses besoins en matière de capacités et qualifications du personnel. Elle recycle régulièrement le personnel pour mettre les compétences à niveau et donner des opportunités de promotion personnelle. Les opportunités de promotion individuelle sont un bon moyen de conserver et de motiver le personnel. Outre la mise à niveau des capacités techniques, la formation interne peut s'intéresser à la modulation des comportements en vue d'assurer leur conformité aux valeurs de l'organisation et de souligner l'importance des principes éthiques.
- 5.33 Les conditions de travail incluent la façon dont les employés sont en mesure de contribuer à l'élaboration de la politique de l'organisation et la façon dont les informations leur sont communiquées. Chaque membre du personnel doit se sentir encouragé à faire part de ses idées d'amélioration du service. Le personnel doit pouvoir se constituer en équipes pour travailler à l'amélioration du service. Des enquêtes auprès du personnel permettent d'obtenir son opinion concernant des questions telles que la rémunération, les conditions de travail, les possibilités de formation, les problèmes de santé et de sécurité, la diversité et l'égalité des chances.

- 5.34 Les employés doivent pouvoir faire évoluer leur carrière et progresser vers des responsabilités plus élevées. La rotation des employés entre différentes unités d'une agence foncière peut les aider à acquérir une expérience directe des divers aspects de leur travail. Cette rotation peut également freiner l'établissement et la persistance de mauvaises pratiques.
- 5.35 Une politique des ressources humaines doit couvrir la question des mesures disciplinaires à l'encontre des employés contrevenant au règlement intérieur de l'organisation. Le mécanisme disciplinaire doit être équitable, transparent et impartial. Par exemple, l'employé doit être informé de ce qui lui est reproché. Il doit avoir le droit de contester une décision et d'en faire appel. L'employeur doit avoir le droit d'infliger des sanctions appropriées au sérieux de la faute commise. Un écart véniel peut valoir un avertissement à son auteur. Le droit de licencier un employé pour faute grave est indispensable à la bonne marche de l'agence. Il peut s'avérer nécessaire d'engager des poursuites pénales à l'encontre d'un employé, dans des circonstances telles que l'acceptation de pots-de-vin, ou de le poursuivre au civil, par exemple pour se faire restituer des biens détournés par la personne. Le succès d'une telle action en justice nécessite la tenue de registres fiables dans des domaines tels que les instructions données au personnel et le suivi de ses performances.

MISE EN PLACE D'AUDITS INDEPENDANTS

- 5.36 La fonction d'auditeur consiste à réviser les comptes de l'organisation pour certifier qu'ils représentent avec exactitude et honnêteté la situation de celle-ci. L'importance de cette fonction est très grande dans le cadre d'une entreprise privée, car elle permet à ses actionnaires de garder le contrôle des opérations et activités des directeurs et des gérants. L'audit indépendant a pour fonction de conférer à la comptabilité la transparence requise. Un audit comporte davantage que la simple vérification des documents comptables; il comprend également la vérification du fonctionnement des systèmes de gestion financière et de contrôle interne. La tâche des auditeurs s'appuie sur des normes qui énoncent la façon de présenter les comptes et la méthode à suivre par les auditeurs. Les pratiques d'audit en usage dans le secteur privé ont été transposées pour différents types d'activités telles que fondations caritatives,

coopératives, collectivités locales, agences de l'administration centrale et fonds de retraite. Elles sont également applicables aux organisations telles que les conseils fonciers, responsables de l'administration des terres sous droit coutumier.

- 5.37 Les normes comptables ne peuvent s'appliquer qu'aux organisations qui utilisent la comptabilité dite transactionnelle («accruals accounting»). Il s'agit d'une comptabilité en partie double qui permet la prise en compte simultanée des recettes et des coûts encourus pour les générer. Une des principales difficultés est la façon de répartir le coût des actifs dont la durée utile est plus longue que l'année fiscale. La tenue d'inventaires doit être modulée de façon à tenir compte de l'utilisation qui a été faite des actifs à long terme durant l'année fiscale considérée. Une difficulté fréquemment rencontrée est l'absence dans les agences foncières publiques de registres d'inventaires adéquats, notamment en ce qui concerne les actifs fonciers domaniaux. Les administrations centrales ont été lentes à adopter la comptabilité transactionnelle et à en tirer des bilans comptables listant les éléments de passif et d'actif de l'Etat.
- 5.38 L'audit indépendant contribue à améliorer la gouvernance dans le secteur public en suscitant la transparence de ses finances et la reddition de comptes de l'administration centrale. Elle permet de protéger contre le vol les recettes et les actifs de l'Etat, et de prévenir la prévarication des fonctionnaires et des dirigeants politiques. Pour qu'un audit réellement indépendant du secteur public se réalise, il est nécessaire de pouvoir rapporter les problèmes à un organisme approprié. Dans le cas d'une collectivité locale, les vérificateurs peuvent faire rapport à l'administration centrale. Dans le cas de cette dernière, une solution est de faire rapport aux élus. Il est essentiel d'encourager et de protéger les informateurs internes. Ils sont en général peu appréciés de ceux dont ils dénoncent les malversations, et leurs actions peuvent les mettre en danger personnel ou briser leur carrière.
- 5.39 Les auditeurs peuvent procéder à des analyses comparatives entre organisations. Ils peuvent émettre un jugement sur le caractère judicieux de l'utilisation de ressources spécifiques au regard du résultat obtenu. Ils peuvent contrôler les

principaux indicateurs de performance, qui mesurent la performance des agences au regard des normes en vigueur. Ils peuvent également formuler des normes relatives à la gouvernance d'entreprise. Ces normes couvrent des questions telles que l'abus, par les responsables, de leur position lorsqu'ils négligent de déclarer un conflit d'intérêt lors d'une prise de décision, détournent des ressources publiques au profit d'intérêts privés, et prennent des décisions entachées de partialité. S'il appartient aux auditeurs de déceler les infractions à la gouvernance d'entreprise, l'action pratique de correction relève d'autres institutions. Cette action peut comporter des sanctions judiciaires, la révocation d'un dirigeant politique par le corps législatif, et le fait de répondre, sur les fonds propres d'un dirigeant, de la réparation des dommages causés par une décision illégale. Cela suppose l'existence d'une culture de service public plutôt que de détournement de la puissance publique à des fins d'enrichissement personnel.

FAIRE UN USAGE EFFICACE DE LA TECHNOLOGIE DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION

- 5.40 La technologie de l'information et de la communication (TIC) est en mesure d'améliorer la gouvernance des administrations foncières en accroissant l'efficacité, la cohérence, la reddition de comptes, la transparence et l'accessibilité de leurs opérations. Elle rend possible la mise en œuvre des vérifications pour améliorer la qualité des données introduites dans le système. La recherche et l'analyse des données nécessaires à renseigner une transaction peuvent être menées plus rapidement. Le fait de pouvoir procéder à un grand nombre de transactions à faible coût améliore la productivité. L'enregistrement électronique des données permet de les entreposer en lieu sûr, donnant au système la capacité de survivre à un problème éventuel.
- 5.41 L'informatisation des registres fonciers interdit aux fonctionnaires corrompus de traiter les registres cadastraux comme «leur» propriété personnelle. Ces fonctionnaires sont ainsi empêchés d'exiger des paiements de la main à la main en échange de la production des dossiers nécessaires pour une transaction légitime. Au contraire, les registres peuvent être consultés par quiconque dispose de l'habilitation de sécurité nécessaire. registres fonciers ouverts au

public peuvent contribuer à limiter la corruption et la captation d'Etat en permettant au public et aux médias de vérifier les intérêts privés des dirigeants et des fonctionnaires. Cependant, ceci peut être hors de portée dans les pays où, en raison des lois protégeant la vie privée, il est possible à quiconque de procéder à une recherche en utilisant comme critères de recherche des identifiants de parcelle, mais non des noms de personnes. L'introduction de l'informatisation doit se faire en tenant le plus grand compte du contexte.

- 5.42 L'informatisation des registres conduit à restreindre la capacité de les modifier aux personnes disposant du droit d'accès, de saisie et de validation des données dans le système informatique. Le risque de corruption est ainsi réduit en éliminant la grande facilité de falsification des données que donnent les archives conservées sur papier. L'informatisation peut également aider à prévenir la destruction des registres par des personnes désireuses de porter atteinte aux droits fonciers détenus par d'autres. Cependant, les possibilités de corruption existent toujours, et des pistes d'audit ainsi que des systèmes de sécurité sont nécessaires pour minimiser ce risque. Les pistes d'audit automatisées doivent garder la trace de qui a accédé à l'information, de qui a fait quoi à quels fichiers, et de quelle information a été modifiée ou effacée. Il doit rester possible de restaurer des données qui ont été effacées ou modifiées par erreur ou par malveillance.
- 5.43 La TIC permet aux clients d'accéder à l'information à distance au lieu de se déplacer dans les locaux de l'agence de cadastre. L'amélioration de l'accès à l'information permet également de limiter la possibilité pour les fonctionnaires de la monopoliser. De nombreux pays ont à présent des systèmes d'accès à des juristes, des géomètres ou des banques au moyen de services d'abonnement. Une condition pour que l'informatisation des registres fonciers profite au public est le libre accès de celui-ci à des infrastructures comme Internet, et sa maîtrise de l'utilisation de l'ordinateur. L'accès au réseau peut être assuré par des ordinateurs hébergés dans des kiosques publics et des bibliothèques. L'amélioration de l'accès aux données permet aux individus de vérifier que les données enregistrées les concernant ou concernant leurs droits fonciers sont correctes. Ceci facilite la décentralisation de l'administration foncière,

en la rapprochant du client final. On peut avoir des registres et des procédures centralisés, tout en permettant l'accès à partir d'une multitude d'emplacements.

SOUTIEN AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

- 5.44 Les organisations professionnelles actives dans le secteur foncier édictent le plus souvent un code de bonne conduite pour leurs membres. Elles condamnent les conduites contraires à la bonne gouvernance et édictent des normes à suivre pour les activités professionnelles de leurs membres. La puissance publique peut contribuer à la diffusion des conduites personnelles conformes à la bonne gouvernance en encourageant les responsables d'agences foncières à créer ou à rejoindre des organismes professionnels qui mettent en vigueur des codes d'éthique semblables, par exemple, à ceux édictés par la FIG (Fédération internationale des géomètres) ou l'International Valuation Standards Committee.
- 5.45 Il existe plusieurs manières pour les autorités d'appuyer les organisations professionnelles. Elles peuvent prendre la décision de ne choisir de responsables d'administration foncière que parmi les membres d'organisations professionnelles appropriées. Il en résulte la révocation des fonctionnaires dont l'organisation professionnelle a décidé l'exclusion pour incompétence technique ou infraction au code éthique. Les autorités peuvent encourager le recours aux membres d'organisations professionnelles appropriées. Par exemple, les banques seront encouragées à recourir à des estimateurs membres d'une organisation professionnelle spécialisée en estimations hypothécaires. Le soutien public aux organismes professionnels peut conférer à ceux-ci un pouvoir considérable. Les pouvoirs publics seraient donc bien inspirés de veiller à ce que la législation antimonopole s'applique de plein droit aux organisations professionnelles. Cela peut se traduire par des dispositions contraignant les organisations professionnelles à instaurer une séparation entre leurs activités de régulation de la profession et leurs activités de promotion commerciale de ses membres.

RENFORCEMENT DES ORGANISATIONS COUTUMIERES

- 5.46 Les sections qui précèdent ont traité de l'amélioration de la gouvernance dans

le cadre de l'administration foncière de droit commun, caractérisée par des titres fonciers explicitement reconnus par la puissance publique et bénéficiant de la protection des instances juridiques. Cependant, ce type d'administration foncière est hors d'atteinte de nombreuses populations. La surface couverte par ce type d'administration foncière est, par exemple, très réduite en Afrique. Les droits fonciers, d'usage et d'accès à la terre y procèdent, pour la plupart, d'institutions à caractère coutumier. Cependant, la distinction entre titres fonciers formels et droits coutumiers s'estompe graduellement dans les nombreux pays qui accordent aux droits d'origine coutumière une protection juridique formelle.

- 5.47 Tout comme pour l'administration foncière formelle, la gouvernance relative aux systèmes fonciers s'illustre par des bons et des mauvais exemples. Le déficit de gouvernance entraîne l'absence ou la faiblesse de la reddition de comptes relative aux attributions de terres. Les autorités coutumières corrompues préféreront attribuer une parcelle de terre à un «étranger» en échange de sa valeur vénale de marché, plutôt que de l'attribuer à un membre de la communauté pour une valeur symbolique. On peut voir une même parcelle attribuée à plusieurs attributaires, chacun versant une somme convenue aux autorités coutumières.
- 5.48 Malgré les différences non négligeables entre le fonctionnement des régimes fonciers coutumier et formel, le concept de bonne gouvernance appliqué à l'un ou à l'autre ne varie guère. Autrement dit, les institutions foncières doivent être efficaces, efficaces et compétentes. Elles doivent également être à l'écoute, transparentes, aptes à rendre des comptes, équitables et prévisibles.
- 5.49 Les institutions coutumières doivent être renforcées pour permettre une meilleure administration interne de la terre. On citera l'instauration de secrétariats au foncier coutumier, l'amélioration de l'archivage des attributions de parcelles afin de limiter le risque d'attributions multiples d'une unique parcelle, et une transparence accrue des procédures afin de limiter la possibilité pour les autorités coutumières de disposer des terres sans consulter quiconque.

- 5.50 Le renforcement des institutions coutumières doit également tendre à améliorer leurs interactions avec les autres. Les différends fonciers entre groupes coutumiers voisins peuvent être résolus par un accord portant sur le tracé de la frontière qui les sépare. La capacité des instances coutumières d'échanger avec les collectivités locales et l'administration doit également être renforcée.

6. Commentaires finaux

- 6.1 La gouvernance désigne la façon dont la société est gérée et les priorités et intérêts divergents des groupes qui la composent sont équitablement pris en compte. La notion de gouvernance se réfère aux activités de la puissance publique, ainsi qu'à celle des nombreuses autres institutions de la société dépositaires de pouvoir et d'autorité. Le déficit de gouvernance relatif à l'administration foncière a des répercussions néfastes pour l'ensemble de la société. Une bonne gouvernance de l'administration foncière contribue au développement économique et à la réduction de la pauvreté.
- 6.2 Les caractéristiques de la bonne gouvernance et administration des régimes fonciers incluent:
- Une légitimité, largement acceptée par la population, des agences foncières et des responsables de l'administration foncière.
 - Des agences foncières au service de tous les citoyens, indépendamment de leur position de force ou de leur faiblesse.
 - Des agences foncières offrant des services répondant aux besoins des clients, notamment tant par la nature de ces services que par la possibilité d'y avoir accès..
 - La cohérence, la prédictibilité et l'impartialité des services des agences foncières.
 - L'efficacité, l'efficacé et la compétence des agences foncières dans les services rendus au public.
 - L'intégrité, la transparence et la reddition de comptes des agences foncières dans les services rendus au public.
- 6.3 Le déficit de gouvernance appelle un processus de réorientation à long terme plutôt qu'un projet à court terme. Parvenir à la bonne gouvernance suppose la volonté de surmonter les faiblesses actuelles de la gouvernance, et l'opposition de ceux qui trouvent leur compte dans la continuation de leurs pratiques de corruption. La bonne gouvernance nécessite aussi de développer les capacités nécessaires pour rendre le changement possible. Arriver à une

bonne gouvernance dans le domaine des régimes fonciers et de leur administration n'est pas une tâche facile, mais elle est accessible. Considérant les avantages potentiels pour les pauvres, ainsi que pour l'ensemble de la croissance économique, c'est certainement un objectif digne d'être poursuivi. Given the potential benefits to the poor, as well as to broader economic growth, it is certainly worth trying to attain.

Le présent guide sur la *Bonne gouvernance des régimes fonciers et de l'administration des terres* et à leur administration a été écrit à l'attention des personnes qui interviennent dans l'administration foncière et de toutes celles qui portent un intérêt aux problèmes des terres, du foncier et de leur administration. Une bonne gouvernance est de nature à faciliter le développement économique et la réduction de la pauvreté. En revanche, une gouvernance défectueuse a des conséquences néfastes sur l'ensemble de la société. Une gouvernance défallante, aussi bien dans un contexte d'administration foncière légale que dans les systèmes foncier coutumiers se traduit par une absence de protection des droits fonciers de certains. Les pauvres en sont souvent les premières victimes. Une autre conséquence d'une mauvaise gouvernance est une utilisation non optimale de la terre pour la production de richesses. Une administration foncière bien gouvernée peut renforcer les institutions locales et apporter ainsi une contribution à une bonne gouvernance en général. Les administrateurs du foncier peuvent tenter de profiter de la corruption dans une société où la gouvernance fait défaut, ou bien décider de contribuer au progrès vers une bonne gouvernance.

Le présent guide explique ce qu'est la gouvernance et en quoi consiste une bonne gouvernance dans le domaine du régime foncier et de son administration. Les conséquences d'une mauvaise gouvernance foncière sont examinées. Les possibilités d'amélioration de la gouvernance relative à l'administration foncière sont explorées.

On trouvera également des enseignements sur les problèmes d'administration foncière tirés des importants programmes de terrain de la FAO et de la Banque mondiale ainsi que des travaux menés en parallèle sur les zones urbaines, la gouvernance appliquée à l'entreprise privée, et les campagnes anti-corruption. Le présent guide s'intéresse principalement, mais non exclusivement, aux arrangements fonciers formalisés et à l'administration foncière. Il devrait trouver sa plus grande utilité dans les pays qui améliorent leur gouvernance comme un tout, intéressant l'ensemble de la société.

ISBN 978-92-5-205753-6 ISSN 1726-1864



9 789252 057536

TC/M/A1179F/1/11.07/750