

L'IDA EN ACTION

Politique foncière : garantir les droits pour réduire la pauvreté et favoriser la croissance

Les foyers pauvres considèrent généralement que le terrain et la propriété sont leurs biens physiques les plus importants. Dans les pays à faible revenu où l'Association internationale de développement (IDA) de la Banque mondiale intervient, la réforme foncière constitue un volet capital des efforts qu'elle déploie pour lutter contre la pauvreté et gérer les contraintes de la croissance, encourager une meilleure gestion de l'environnement et promouvoir la parité entre les sexes. L'IDA aide également les sociétés à se reconstruire après des conflits ou des catastrophes naturelles. La garantie des droits fonciers est particulièrement importante dans le contexte actuel où la demande croissante en terres est attribuable à une augmentation de l'urbanisation et de la flambée des prix des matières premières. L'expérience acquise à l'échelle mondiale montre que les interventions visant à améliorer la sécurité foncière, l'accès à la terre et la transmissibilité des terres accroissent la valeur des biens des ménages, augmentent les investissements et la productivité agricole et facilitent l'accès au crédit.

Le secteur foncier ne représente qu'une petite portion des crédits de l'IDA, mais c'est un domaine où elle excelle à encourager ses clients à amorcer les mutations politiques et institutionnelles essentielles, en appelant leur attention sur un problème qui bride le développement en général et la réduction de la pauvreté rurale en particulier. L'IDA s'emploie actuellement à transposer ces analyses en assistance aux projets des clients prêts à entamer un programme de réformes. Cela dit, le secteur foncier regorge de groupes d'intérêts catégoriels qui résistent aux évolutions stratégiques et institutionnelles. C'est pourquoi la réalisation de réformes passe par un engagement de longue durée, ce qui en fait un domaine auquel peu d'organismes d'aide au développement se sont généralement montrés disposés à apporter un soutien. Pour faire en sorte que le secteur foncier soit inclus dans le programme mondial de développement, l'IDA a eu recours à la solidité de son travail analytique, à son pouvoir de persuasion, à sa volonté d'investir à long terme et à l'utilisation d'approches qui ont permis aux pays à revenu intermédiaire d'accroître leurs revenus dans un contexte de faibles activités économiques.



STRATÉGIE SECTORIELLE

Un domaine relativement nouveau.

L'IDA a commencé à investir dans les questions foncières il y a environ 10 ans, et ses investissements se sont intensifiés depuis 2000 dans le sillage du travail de recherche et d'analyse de longue date de la Banque mondiale. Au fur et à mesure de l'acquisition d'une meilleure compréhension des enjeux fonciers,

les gouvernements se sont montrés de plus en plus résolus à lancer des projets dans ce secteur. Un vaste éventail d'institutions partenaires (dont l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture ou FAO, UN-Habitat, la Coalition internationale pour l'accès à la terre, ainsi que la Commission de haut niveau sur la démarginalisation juridique des pauvres) sont intervenues pour répondre à cette demande, tout comme un bon nombre de bailleurs de fonds multilatéraux.

Dans la plupart des pays IDA, les projets fonciers sont encore dans leurs premières phases opérationnelles, et proposent différents modèles d'approches prometteuses. Les projets fonciers financés par l'IDA au Laos, au Cambodge, en Indonésie, en Moldavie, en République kirghize, en Arménie, au Nicaragua, au Honduras, en Bolivie, en Éthiopie, en Tanzanie, en Ouganda, en Côte d'Ivoire, en Mauritanie, au Ghana, au Malawi, au Sri Lanka et en Inde ont tous suscité des interventions de grande ampleur ou des dialogues sur les politiques à suivre. Ils offrent des modèles pour consolider les droits fonciers et renforcer la sécurité du régime foncier, améliorer le fonctionnement des marchés fonciers, réduire les délais et les coûts des transactions foncières, améliorer l'accès à la terre et perfectionner la gouvernance et les dispositifs de règlement des différends.

Deux principes de politique foncière sont particulièrement propices à la croissance et à la réduction de la pauvreté :

1. L'importance de la sécurité du régime foncier.

La sécurité des droits de propriété et la possibilité de recourir aux autorités locales ou nationales pour les faire appliquer sont des éléments indispensables pour stimuler les investissements et favoriser une exploitation productive des terres. De nombreuses formules, qu'il s'agisse de titres officiels de pleine propriété ou de mécanismes juridiquement garantis à l'échelon

communautaire, peuvent renforcer la sécurité foncière. Des études mondiales ont indiqué une augmentation sensible de la valeur des parcelles dont le titre de propriété était garanti. Des mesures visant à renforcer la sécurité foncière peuvent également améliorer le bien-être des pauvres qui doivent parfois dépenser des sommes considérables pour obtenir « officieusement » des droits fonciers, réduire le potentiel de manipulation (souvent le fait de représentants de l'État) et les risques de différends, et accroître les incitations à l'investissement et à la protection des ressources.

Pour ces raisons, les programmes visant à sécuriser les droits fonciers constituent depuis longtemps un axe majeur des interventions de l'IDA dans ce domaine, et constituent l'essentiel des dépenses dans son portefeuille de projets fonciers.

2. Transmissibilité des droits et accès à la terre.

Le renforcement de la sécurité foncière ne bénéficie directement qu'à ceux qui ont déjà accès à la terre. Rendre les droits fonciers transférables constitue un incitatif supplémentaire à l'investissement et permet à ceux qui ne sont pas propriétaires d'avoir accès à la propriété foncière par le biais des marchés de la vente et de la location ou par le biais de transferts publics.

Qui plus est, la transmissibilité conjuguée à un titre de propriété officiel permet de donner

Une solide base analytique

Pour répondre aux demandes d'assistance des responsables publics et de leurs services, la Banque mondiale, en collaboration avec des partenaires du développement, a publié en 2003 un rapport intitulé *Pour des politiques foncières favorables à la croissance et la réduction de la pauvreté*. Ce rapport s'appuyait sur un examen complet des pratiques mondiales en matière de droits fonciers et sur des consultations avec plus de 800 participants.

Le rapport décrivait les liens entre les droits de propriété, les marchés fonciers, la distribution des terres et les enjeux plus vastes de la croissance et de la lutte contre la pauvreté. Il indiquait qu'indépendamment des divergences sociétales substantielles en matière de structure foncière, la sécurité du régime foncier et la définition claire des droits de propriété (qu'ils soient individuels ou collectifs) s'accompagnent d'une augmentation de la valeur des propriétés, d'une hausse des investissements, d'une amélioration de la productivité agricole et d'un accès plus facile au crédit. Il montrait aussi l'importance des marchés fonciers performants permettant de mettre des biens fonciers productifs à la portée des pauvres.

Il se penchait en outre sur les réformes foncières conduites dans le monde, défendant la nécessité d'une intervention dans les cas où une distribution très concentrée et discriminatoire des terres crée un engrenage de pauvreté et de faible croissance. La plupart des projets fonciers de ces dix dernières années se sont efforcés de mettre en application les principes énoncés dans le rapport, et ils obtiennent des résultats notables en termes de croissance et de réduction de la pauvreté.

les terres en garantie d'un crédit. Dans des environnements dynamiques, elle joue un rôle particulièrement important car elle peut entraîner des changements dans l'utilisation des terres et inciter les ménages à abandonner l'agriculture au profit d'activités non agricoles. Les études montrent que la location de terres améliore l'efficacité et l'équité dans de nombreux contextes. Les marchés de la vente foncière sont souvent moins développés mais ils peuvent, dans de nombreux cas, permettre aux pauvres d'accéder à la terre.

L'IDA, qui a acquis une expertise technique dans ce domaine, aide les pays à tirer pleinement parti de la location foncière et à mettre au point des mécanismes de modification des marchés en veillant à ce que la sécurité foncière soit suffisante pour faciliter des contrats à long terme et en éliminant les restrictions non justifiées sur les opérations sur ces marchés.

Dans certains pays, en Amérique latine notamment, de graves inégalités dans la distribution de la propriété foncière vont souvent de pair avec la sous-exploitation de vastes étendues de terres productives et une pauvreté rurale profondément enracinée. Pour diverses raisons, les marchés existants sont souvent incapables de susciter les modifications nécessaires à la mise en place d'une structure de production optimale. Dans ces cas, un meilleur accès des pauvres aux terres peut augmenter la productivité. De même, la terre étant souvent inextricablement liée à l'exclusion sociale et faisant fonction de dispositif de protection sociale, l'amélioration de l'accès à la terre peut également favoriser l'égalité des chances. La Banque mondiale étudie les moyens d'utiliser des mécanismes commerciaux pour transférer les terres à des pauvres dans plusieurs pays clients de l'IDA tels que le Malawi, le Honduras et la Bolivie.

RÉSULTATS

Les projets fonciers décrits ci-après ont obtenu la garantie de titres fonciers légaux pour divers groupes de revenus, favorisant ainsi la croissance et la réduction de la pauvreté.

Le Projet d'enregistrement des titres de propriété en Arménie (crédit de 8 millions de dollars de l'IDA) a réussi à promouvoir le développement du secteur privé par la mise en œuvre d'un système transparent, fiable et aisément accessible d'enregistrement par parcelles des biens fonciers et autres biens immeubles. Le système de cadastre national dispose désormais de 47 centres d'information et d'enregistrement pleinement fonctionnels dans le pays. La quasi-totalité des 2,5 millions de parcelles et bâtiments privés ont fait l'objet d'un relevé cadastral. Un peu plus d'un million de titres de propriété ont été archivés dans la base de données centrale. Les réformes ont joué un rôle fondamental dans le renouveau des deux principaux secteurs de l'économie : l'agriculture et la construction.

Le marché immobilier connaît désormais un développement rapide et a plus que doublé depuis la fin de la longue période de marasme des années 1998-2000. Si les taux de croissance enregistrés ces trois dernières années se maintiennent, l'activité du marché dépassera sous peu la barre des 5 %, un niveau jugé très dynamique à l'aune internationale. Le projet a aussi des retombées visibles en termes d'utilisation des biens immeubles à titre de garantie et de diminution du coût réel de l'emprunt. Le nombre d'hypothèques enregistrées a augmenté de 38 % en 2002 et de 48 % en 2003.

Le projet de gestion durable des terres en Éthiopie comporte un volet foncier de 5 millions de dollars. Ce volet s'appuie sur une intervention locale couronnée de succès qui, au cours d'une période de trois ans, a émis des titres fonciers pour plus de 25 millions de parcelles. En plus d'accroître l'investissement et la productivité de l'utilisation des terres, le projet a également contribué à l'autonomisation des femmes en garantissant leur droit foncier en cas d'héritage ou de divorce et a permis de réduire les conflits. Le volet du projet élabore des modalités pour garantir la pleine couverture au moyen de titres fonciers pour les personnes et les groupes ainsi qu'un système pour assurer la mise à jour des titres. Ce projet est concentré dans des zones touchées par importante dégradation des sols, mais le gouvernement de ce pays a déjà demandé

à la Banque mondiale et aux autres bailleurs de fonds de l'aider à mettre les leçons tirées de ce projet au service d'un programme national.

Le Projet d'enregistrement des biens fonciers et immobiliers en République kirghize (crédit de 10 millions de dollars) vise à mettre en place un mécanisme fiable d'enregistrement des titres de propriété pour favoriser le développement de marchés fonciers et immobiliers plus actifs et efficaces. Les principaux bénéficiaires en sont les agriculteurs privés, les petites et moyennes entreprises et les propriétaires fonciers urbains. Dans le cadre de ce projet, quasiment tous les lotissements situés dans les zones d'habitat (à savoir les parcelles construites) ont été inscrits au cadastre national, soit près de 1,2 million de lotissements, dont 600 000 environ ont été régularisés. En dehors de ces zones (parcelles non construites), quelque 570 000 parcelles avaient fait l'objet d'une inscription systématique au cadastre en juin 2006.

Il y a également un nombre significatif de transactions en cours. Pour la seule année de 2006, quelque 43 000 hypothèques (totalisant 724 millions de dollars) et près de 40 000 ventes ont été enregistrées au cadastre (contre 15 000 hypothèques et 26 000 ventes quatre ans auparavant). Une évaluation sociale à mi-parcours a montré que les bénéficiaires étaient généralement satisfaits de l'amélioration de la sécurité foncière résultant du projet, et que l'accès au crédit se développait.

Le Projet pilote d'accès à la terre au Honduras (connu sous le sigle espagnol « PACTA » ; crédit de 8 millions de dollars) a montré qu'il était possible de remédier aux imperfections du marché foncier de manière à améliorer l'accès aux terres par son intermédiaire. En tant que programme pilote, le PACTA a établi une stratégie de partenariat public-privé en vertu de laquelle les établissements de crédit privés fournissent des fonds pour l'achat de terres, le projet apportant pour sa part un financement public aux fins d'investissements complémentaires et une assistance technique pour relever la productivité des propriétés nouvellement acquises. Les objectifs de la phase pilote ont été atteints et même dépassés. Quelque 1 600 familles d'agriculteurs participent

maintenant aux marchés fonciers locaux et ont créé des entreprises agricoles viables.

L'une des principales réussites du PACTA est la bonne qualité du portefeuille de prêts pour l'acquisition de terres, lequel affiche en moyenne un taux de défaillance inférieur à 5 %. De nombreux ménages ont remboursé leurs dettes avant terme. Les revenus des bénéficiaires ont augmenté grâce à la hausse de la productivité et de la production des terres sur les sites du projet. Le revenu annuel des ménages participants a augmenté en moyenne de 230 % (de 600 dollars à 1 400 dollars). Le PACTA s'efforce d'institutionnaliser et d'élargir le programme, ce qui constitue l'un des objectifs escomptés de la phase pilote.

Le Projet communautaire d'aménagement des terres rurales au Malawi (crédit de 27 millions de dollars) prend appui sur la nouvelle politique foncière adoptée par le pays en 2002 avec l'aide de l'IDA. Il a pour objectif d'augmenter les revenus de quelque 15 000 familles rurales défavorisées via la mise en œuvre d'un dispositif communautaire décentralisé d'acquisition de terres et d'exploitation agricole dans quatre districts. En octobre 2006, 2 948 familles (123 groupes bénéficiaires) étaient installées sur les 4 062 hectares de terres dont elles s'étaient portées acquéreurs. Quelque 550 sous-projets d'investissements productifs et sociaux sur ces terres ont été proposés, dont 133 ont été approuvés à ce stade. Après réinstallation des familles sur les terres acquises, les marges brutes par hectare de maïs hybride ont été multipliées par dix par rapport au niveau antérieur.

Le Projet d'amélioration de l'administration foncière au Ghana (crédit de 20 millions de dollars) atteste également de l'efficacité des opérations appuyées par l'IDA pour aider un pays à démêler l'héritage complexe des pratiques foncières traditionnelles et coloniales qui ont conduit à un sous-investissement et créé des différends. Les changements déjà effectués ont permis une réduction du temps nécessaire aux transactions foncières. Les coûts de transaction et les formalités d'enregistrement des titres ont été allégés, et une diminution sensible des comportements de recherche de rente a été signalée.

Surtout, le projet a encouragé la participation des principales parties intéressées au processus décisionnel et à l'élaboration des politiques foncières, et a reconnu l'importance, le rôle, les responsabilités et les droits des autorités traditionnelles et coutumières en matière d'administration des terres et de prestation de services. Le nombre de titres enregistrés par les femmes a progressé (de plus de 400 % dans les trois régions du Nord par rapport à l'année 2003), les revenus des organismes fonciers ont augmenté, et l'accès au crédit s'est amélioré grâce aux documents de propriété.

Le Programme de reconstruction de logements dans le Nord-est du Sri Lanka (crédit de 0,6 million de dollars pour une composante portant sur la résolution des différends fonciers) a apporté des dons en espèces pour financer la reconstruction, sur une période de quatre ans, de 31 200 maisons dans la région du Nord-est. Il favorise ainsi le retour des populations déplacées et la régularisation des titres fonciers des bénéficiaires visés. Il prêche son concours à la formation d'ouvriers qualifiés du bâtiment, ce qui permet, en développant cette activité, de relancer l'activité économique dans une région dévastée par la guerre.

Au cours des 15 premiers mois, le projet a mis en place un mécanisme accéléré de résolution des différends et de régularisation des titres de propriété afin de résoudre toutes sortes de problèmes fonciers. Le Groupe de travail sur les questions foncières a reçu quelque 90 000 réclamations durant ses 15 premiers mois de fonctionnement ; deux tiers d'entre elles environ ont fait l'objet d'enquêtes, et la moitié ont été réglées. Cela a permis d'émettre les titres de propriété et d'ouvrir la voie à une reconstruction rapide des logements pendant la période de cessez-le-feu.

Grâce à un fonds d'affectation spéciale multidonateurs de 28,5 millions de dollars, **Le Projet de reconstruction des systèmes de gestion des terres d'Aceh** (RALAS) a permis depuis septembre 2005 de reconstruire le système de gestion des terres dans la province d'Aceh touchée par un tsunami. Avec la participation étroite des ONG, ce projet a adopté une approche communautaire d'adjudication systématique

qui a simplifié la résolution des conflits fonciers à l'échelle locale. Cette approche a permis de réduire le vol des terres et la spéculation foncière qui sont communément observés dans les pays touchés par des tsunamis. Au 31 mars 2008, 207 341 parcelles ont été arpentées/cartographiées ; 166 116 ont été adjugées ; 111 045 titres fonciers ont été distribués à leur propriétaire ; et plus de 120 000 maisons ont été construites sur des parcelles créées grâce à une technique de cartographie communautaire.

Le Projet de réduction de la pauvreté rurale en Andhra Pradesh (crédit de 12 millions de dollars), qui facilite l'accès aux terres des habitants ruraux sans terre ou quasiment sans terre, obtient des résultats d'un bon rapport coût-efficacité. En novembre 2006, il avait transféré 3 200 acres de terres agricoles irriguées de haute qualité à 3 500 familles pour un coût approximatif de 2 000 dollars par famille. Le projet a par ailleurs été le premier à apporter des services juridiques aux familles démunies pour résoudre les revendications foncières actuelles et prévenir des problèmes ultérieurs. Si ce projet montre l'efficacité de l'aide de l'IDA pour favoriser l'accès aux terres, une nouvelle étude sur *Les politiques foncières favorables à la croissance* et une proposition de projet d'administration foncière ouvrent de nouvelles perspectives pour traiter des questions de sécurité foncière et de cessibilité des terres.

LES CONTRIBUTIONS DE L'IDA

Crédits.

Les crédits spécifiquement alloués par l'IDA à l'administration foncière, dont le montant était nul avant 1995, ont atteint quelque 30 millions de dollars par an entre 1995 et 2000, 40 millions de dollars par an environ entre 2001 et 2006 et 60 millions de dollars par an au cours des exercices 2007 et 2008. Les projets actuellement en préparation dans ce secteur dans les pays clients de l'IDA se chiffrent à près de 37 millions de dollars.

Ces sommes ne constituent qu'un petit pourcentage des crédits accordés par l'IDA. L'une des raisons qui explique ce faible pourcentage

est leur nature : ces crédits sont généralement destinés à appuyer l'élaboration de politiques et à bâtir ou renforcer l'infrastructure institutionnelle et leur montant moyen, exprimé en dollars, est habituellement modéré. Par ailleurs, l'administration foncière a plus souvent été traitée dans le cadre de projets qui ne lui étaient pas essentiellement consacrés ; de fait, l'IDA a conduit pas moins de 89 projets de cette nature depuis 1995.

Les volets fonciers secondaires jouent un rôle crucial dans la réalisation des objectifs plus vastes des projets consacrés, entre autres, au développement rural, à l'irrigation, au logement et aux services urbains. Au total, près de 111 projets de l'IDA, représentant 5,6 milliards de dollars, sont donc intervenus dans le domaine de l'administration foncière. La moitié environ de ces crédits a été allouée à l'Afrique subsaharienne et à l'Asie du Sud.

Les projets consacrés à l'administration foncière en particulier ont régulièrement affiché de solides résultats. Le Groupe indépendant d'évaluation de la Banque mondiale a estimé que 95 % des projets achevés de l'IDA portant principalement sur ce thème affichaient des résultats satisfaisants.

Interaction entre les opérations de crédit et les autres opérations.

Les questions foncières sont profondément ancrées dans l'histoire des pays et soulèvent

souvent des problèmes délicats au plan politique. C'est pourquoi les opérations visant à les résoudre doivent être fermement assises sur des études empiriques et, souvent, s'inspirer de projets pilotes ayant fait l'objet d'une évaluation minutieuse. La forte capacité analytique de la Banque mondiale lui a permis de conduire des opérations fondées sur des études de pointe pour démontrer l'importance des questions foncières dans le développement économique global. Elle a également aidé les pays à élaborer des stratégies nationales pour aborder ces questions selon des priorités et une séquence bien établies, et à rallier un consensus à leur égard. Dans certains cas, comme ceux de l'Éthiopie de l'Inde et de la Chine, la demande de travaux analytiques de l'IDA égale ou dépasse la demande de crédits de l'IDA et, le plus souvent, précède l'octroi de crédits substantiels ou sert de base pour la conception de programmes par les pays au moyen de leurs propres ressources ou de celles de donateurs.

Collaboration avec les partenaires.

Étant donné la complexité et le caractère durable des institutions foncières, il serait impossible de réaliser des travaux dans ce domaine en l'absence de partenariats solides réunissant de nombreux organismes du monde universitaire, de la société civile, et du développement. La Banque mondiale a participé à de récentes initiatives telles que la *High Level Commission for Legal Empowerment of the Poor* (Commission de haut niveau pour la démarginalisation des pauvres par le droit), le Réseau mondial d'outils fonciers, et la Coalition internationale pour l'accès à la terre. Elle travaille aussi en étroite collaboration avec la FAO, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds international de développement agricole (FIDA), la Commission européenne (CE) et plusieurs banques de développement régionales, et collabore avec le secteur privé au travers de la Fédération internationale des géomètres, pour organiser des ateliers régionaux et des opérations de renforcement des capacités.

De nouvelles demandes et de nouvelles méthodes.

Face à une demande grandissante pour ce type d'interventions et grâce à son aptitude à mettre

Crédits de l'IDA destinés à l'administration foncière			
Crédits de l'IDA aux projets traitant de l'administration foncière	Nombre de projets	Montant accordé par l'IDA en millions de dollars	Dont : Afrique subsaharienne + Asie du Sud
Thème principal	22	916	553
Thème secondaire ou autre	89	4 664	2 159
TOTAL	111	5 579	2 712

Source : Base de données des crédits du département ARD.

sur pied des projets adaptés à chaque pays, plusieurs facteurs ont déterminé la réussite de l'IDA dans le secteur foncier.

Les années 1990 et le début des années 2000 ont d'abord vu le démantèlement de la propriété d'État et la privatisation rapide des terres dans les pays de l'ex Union soviétique, ce qui a créé un besoin de capacité d'administration foncière au sein de la région Europe et Asie centrale de la Banque mondiale. Ce facteur jumelé aux exigences relatives à l'accession à l'Union européenne (UE) dans bien des cas a fait augmenter la demande relative à la capacité d'administration des terres dans la région opérationnelle de l'Europe et de l'Asie centrale de la Banque mondiale.

Est ensuite intervenue, en Asie de l'Est et dans le Pacifique, en Afrique subsaharienne, en Amérique latine et dans les Caraïbes, l'ouverture des régimes politiques à un développement du secteur privé laissant jouer les mécanismes du marché, y compris dans les secteurs ruraux ; s'y sont ajoutées l'insatisfaction ressentie devant l'absence de résultats des réformes foncières antérieures et une prise de conscience plus large de l'influence des biens fonciers sur l'investissement et la productivité. Ces facteurs, conjugués aux défaillances du marché observées dans les situations de concentration des terres, ont accéléré l'examen des questions foncières au cours des dialogues avec les autorités des pays.

Le même processus est aujourd'hui en cours en Inde et dans d'autres parties d'Asie du Sud. La Banque mondiale a lourdement investi dans les activités de concertation et dans les travaux analytiques en vue de guider les interventions, et a fait appel à un corpus mondial de pratiques optimales en évolution pour proposer à ses clients des conseils techniques de grande qualité et des stratégies performantes. On citera le recours à des organismes uniques, à l'adjudication systématique et aux réformes foncières communautaires.

Les atouts majeurs de l'IDA dans ce secteur.

Les opérations de l'IDA offrent un éventail inégalé d'avantages dans un secteur qui requiert un engagement stratégique et analytique soutenu et des partenariats de longue durée.

L'investissement initial dans les opérations de régularisation foncière est généralement élevé, et son rendement s'accumule sur de longues périodes. Cela tient à l'ampleur des travaux de cartographie et des travaux sur le terrain parcelle par parcelle pour définir la nature des droits fonciers. Souvent, les pays à faible revenu n'auraient pas pu procéder à ces investissements sans les crédits de l'IDA. Les investissements dans la distribution foncière sont également coûteux et délicats compte tenu de leur sélectivité. Les programmes de l'IDA les rendent réalisables sur le plan financier.

L'influence et le pouvoir de mobilisation de l'IDA sur les autres bailleurs de fonds ont également permis de forger un consensus sur les réformes foncières dans des pays où intervenants et intérêts forment un ensemble complexe, comme en Indonésie. Les interventions dans le secteur foncier s'inscrivent dans une perspective de long terme, un horizon de planification de 20 ans étant la norme. Peu d'institutions sont aussi bien préparées que l'IDA à s'engager dans ce type de partenariats. Enfin, son aptitude à mettre les questions foncières au premier rang des stratégies nationales associées aux prêts programmatiques constitue un atout maître.

Difficultés rencontrées et enseignements dégagés.

Les projets fonciers se heurtent à de nombreuses difficultés dans les pays à faible revenu. Les cadres politiques et juridiques souvent déficients résultent des distorsions héritées du passé colonial et socialiste ou de l'adaptation aux conflits armés, et font obstacle à l'établissement de droits de propriété (individuels ou collectifs) précis. Ces failles empêchent de procéder à des transferts selon les règles du marché et favorisent souvent le transfert illicite ou le contrôle de terres publiques par des intérêts catégoriels privés. Les établissements fonciers publics présentent généralement des lacunes techniques et financières, et manquent de transparence. Il est également difficile de proposer des services à faible coût et des prêts hypothécaires ou de long terme en utilisant les terres comme garantie.

Pour répondre à ces enjeux, une stratégie a été mise en place qui met l'accent sur un engagement

intellectuel et des études de haute qualité, des investissements initiaux élevés dans les réformes foncières et juridiques (souvent au travers de dons financés par le biais de fonds fiduciaires, de prêts modérés à l'apprentissage et à l'innovation, et de projets pilotes), un engagement durable envers les différentes phases des projets, et l'établissement d'un corpus de pratiques optimales dans chaque région.

PERSPECTIVES D'AVENIR

En règle générale, le travail accompli dans ce domaine au cours des 15 dernières années a débouché sur la réalisation que l'émission de titres fonciers et la régularisation des terres en tant que telle ne suffisent pas à permettre aux interventions dans le secteur foncier d'offrir des résultats durables. Par conséquent, au cours des six ou sept dernières années, l'accent a été mis sur le développement politique et juridique et le renforcement des capacités institutionnelles. Le secteur foncier a besoin d'une approche qui assure un engagement à long terme sur un horizon de 10-20 ans pour atteindre ses objectifs fondamentaux.

Le travail réalisé dans le secteur prend de plus en plus en compte les problèmes de gouvernance inhérents à l'administration foncière, et des mesures telles que des enquêtes auprès des usagers et des normes globales de performance ont été prises tout en poursuivant en parallèle le

travail analytique. L'IDA s'efforce, en collaboration avec ses partenaires, de trouver des technologies et des services moins coûteux pour garantir la couverture et la viabilité de ses opérations dans les régions les plus défavorisées.

Compte tenu de ces enseignements, les projets fonciers, dans les pays IDA notamment, vont porter essentiellement sur l'Afrique et l'Asie du Sud, où l'engagement analytique approfondi de ces 10 dernières années débouche maintenant sur une nouvelle génération d'opérations qui présentent un potentiel immense pour résorber la pauvreté. En Amérique latine et dans les Caraïbes, une intensification des projets d'administration foncière est prévue dans les domaines de l'accès aux terres (au Honduras et en Bolivie par exemple) et des opérations urbaines et périurbaines. Une attention spéciale sera accordée aux terres autochtones et écologiquement vulnérables telles que le Bassin amazonien, ainsi qu'au thème connexe de la gouvernance des terres. Le solide portefeuille de projets de l'IDA en Asie de l'Est et dans le Pacifique devrait s'étoffer. Si la privatisation des terres en Europe de l'Est et en Asie centrale est désormais en grande partie achevée, la consolidation des nouveaux secteurs fonciers privés nécessitera un engagement opérationnel et analytique permanent.

Juillet 2008

<http://www.banquemonddiale.org/ida>