

## 22-3 Les organismes bailleurs de fonds et la prise en compte des déterminants fonciers

Émile LE BRIS

Depuis quelques années, on se trouve confronté à la mise en place d'une gestion internationale du développement modifiant sensiblement les rapports de domination antérieurs. L'ordre économique mondial échafaudé au début des années soixante-dix se fondait en effet sur la reconnaissance de la souveraineté des États et affirmait la pluralité des voies de développement possibles ; l'orthodoxie nouvelle, prenant appui sur le dogme libéral, promeut au contraire les idées d'internationalisation, de privatisation et de déréglementation. La Ban-

que mondiale se pose en gardienne du dogme et en leader incontesté du nouvel ordre.

L'affirmation lancinante de l'inefficacité de l'État a un certain nombre d'applications pratiques, tant en matière de privatisation d'entreprises et de services publics (dont les agences foncières mises en place au cours des années soixante-dix) qu'à travers l'effacement forcé de l'État empêché de jouer ses fonctions majeures de régulation, de création de normes et d'opérateur d'investissements sociaux. D'une manière générale, l'idée de réforme agraire et foncière n'apparaît plus comme prioritaire, les gains de productivité passant désormais devant les préoccupations de justice sociale.

Le contexte d'ensemble ne se prêterait donc guère à une réelle prise en considération des déterminants fonciers si, dans le cadre de la nouvelle gestion internationale du développement, un certain nombre d'arguments ne justifiaient pas un renouveau d'intérêt pour les problèmes fonciers. Aux motifs congruents avec la nouvelle orthodoxie s'en ajoutent d'autres résultant des contradictions que suscite sa mise en application.

Le respect des équilibres écologiques, érigé en couplet rituel du discours international sur le développement, se heurte dans les faits aux conséquences du laisser faire, aussi bien dans le cadre des projets de développement rural que dans l'occupation anarchique d'espaces impropres à l'urbanisation. Cet aspect du problème est traité par ailleurs.

Le credo de la croissance économique et la place assignée aux villes dans la stimulation de cette croissance poussent incontestablement à s'intéresser aux conditions d'accès au sol et au logement.

Le constat de départ est somme toute assez banal : les activités productives tendent à se concentrer dans les villes (on considère qu'un petit tiers de la population arrive à fournir jusqu'à 60 % du PNB !). Les économies d'échelle, les possibilités de spécialisation efficace des activités et l'environnement favorable à l'innovation, constituent en ville des facteurs majeurs de développement. Il faut favoriser le jeu de ces facteurs dans l'optique d'un ajustement de l'offre et de la demande libéré des biais d'attribution du secteur public.

Dans le même temps, les graves dysfonctionnement des marchés fonciers urbains contribuent directement à une réduction des possibilités d'emploi et compromettent l'amélioration de la productivité de la main-d'œuvre. Il convient donc d'apporter des améliorations à la situation foncière existante.

Principal intervenant comme bailleur de fonds, la Banque mondiale — et dans son sillage le PNUD et certaines coopérations bi-

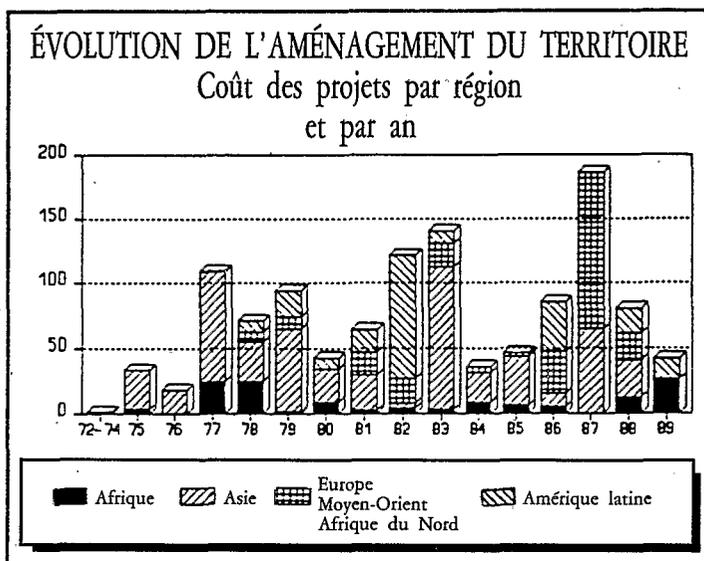


Figure 9

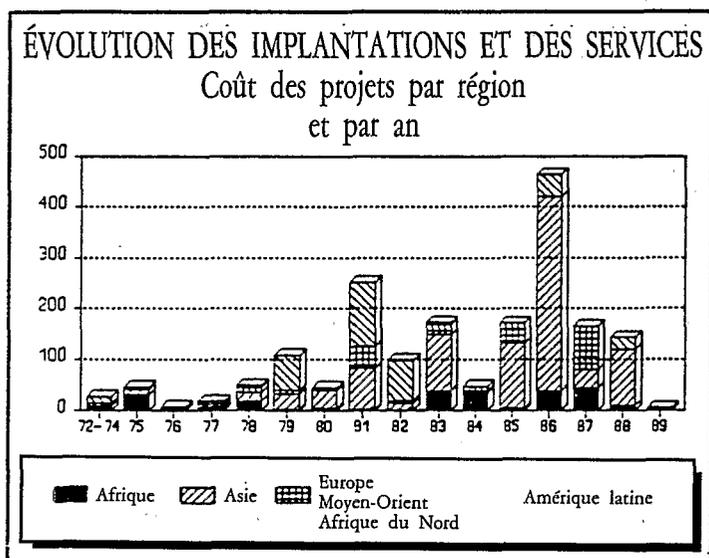


Figure 10

Source : Banque mondiale, *Reaching the Poor through Urban Operations*. FY 89 Sector Urban Development Operations, novembre 1989.

latérales — a suivi différentes politiques dans le domaine de l'habitat au cours des quinze dernières années.

Des projets de restructuration de quartiers soutenus par des investissements d'infrastructure (fig. 9), la Banque est passée à la production de « parcelles assainies » — 100 projets financés dans le monde entre 1972 et 1989 — en s'inspirant de la doctrine des « besoins fondamentaux » (fig. 10). Dans ces différentes catégories de projets, la place du questionnement foncier est restée assez mineure même si l'on note, en particulier à Dakar, la difficulté éprouvée par l'État à respecter sa propre légalité au regard du statut des périmètres aménagés. Sans abandonner totalement ces deux types de projets, la Banque mondiale finance aujourd'hui un troisième type d'initiatives visant à réformer les institutions publiques de gestion urbaine. C'est la place — beaucoup plus importante qu'auparavant — accordée aux préoccupations foncières dans cette troisième génération de projets qui nous intéresse principalement ici.

On observera d'abord une constante dans l'attitude de la Banque mondiale depuis qu'elle s'intéresse au milieu urbain : la référence quasi exclusive à la propriété privée du sol comme seule garantie de la sécurité de jouissance et, partant, d'une mobilisation efficace de l'épargne dans le secteur de l'habitat. On peut regretter que, sur la base de ce postulat, la Banque ait largement fait école.

La stratégie foncière actuelle des institutions internationales peut se résumer comme suit :

1. Il est établi que de nombreux goulots d'étranglement bloquent le fonctionnement des marchés fonciers et hypothèquent les stratégies de développement urbain.

2. Les institutions en charge de cette question manquent le plus souvent de politique en matière de cartographie, de collecte et d'actualisation de données spatialisées.

3. Les nombreuses incohérences du dispositif institutionnel en réduisent considérablement l'efficacité.

4. Du fait de leur inadéquation, les processus de production régulière du sol urbain sont paradoxalement générateurs d'urbanisation spontanée.

5. L'absence de droits fonciers reconnus pour le plus grand nombre (il n'est pas rare que 80 % des terrains d'une ville donnée soient dans ce cas) appelle une réflexion de type juridique. L'ignorance des pratiques foncières réelles entrave en effet la mise en œuvre des politiques d'aménagement. Ceci est particulièrement flagrant dans le cadre des opérations de régularisation.

Depuis quelques années, la Banque mondiale s'efforce par conséquent de résorber ces goulots d'étranglement. Elle s'y emploie avec pour principal objectif d'améliorer le niveau de ressources des collectivités locales. Son action se situe à trois niveaux :

- meilleure définition de l'assiette
- évaluation réaliste des valeurs foncières
- amélioration du taux de recouvrement fiscal.

Cette politique a incontestablement ses mérites. Dans des villes dont les autorités ne sont même plus en mesure d'entretenir les équipements existants, il devient urgent de repenser le problème de la mobilisation des ressources en s'attaquant à la principale forme d'imposition locale : l'impôt foncier. Ce type d'impôt a plusieurs avantages ; les contribuables qui le paient sont les bénéficiaires des investissements qu'il finance. On considère généralement que cet impôt n'a pas d'effets économiques négatifs et qu'il est équitable. En théorie, son rendement devrait enfin croître plus vite que la population et que les revenus ; mais c'est un impôt très difficile à administrer, ce qui donne libre cours à tous les types d'évasion fiscale.

Quels qu'en soient les mérites, la politique foncière des institutions internationales suscite de sérieuses réserves, tant en ce qui concerne ses présupposés qu'en regard de ses logiques d'application.

1. Différentes études empiriques ont montré que la précarité du statut d'occupation n'influence pas automatiquement de manière négative la qualité du bâti. On a même observé que, dans certains cas, des investissements lourds dans des quartiers irréguliers étaient le point de départ d'une partie de bras de fer entre les populations et les autorités publiques.

2. La pression des bailleurs de fonds s'inscrit dans une logique technico-financière. Les considérations purement commerciales finissent par occulter tous les autres types de déterminants et empêchent du même coup une réelle prise en considération de la complexité des situations foncières.

3. La référence exclusive au marché, considéré par définition comme fluide et transparent, biaise considérablement l'appréhension des situations réelles. S'agissant des marchés fonciers et immobiliers — et particulièrement des segments les plus pauvres de ces marchés — les attributs de fluidité et de transparence sont loin d'être évidents. On a par ailleurs constaté, dans la plupart des opérations, que la logique du marché exclut la cible des populations à bas revenus. Il existe, par conséquent, une contradiction majeure entre le postulat néo-libéral et le recours à la notion de population-cible dont on trouve

## PAUVRETÉ ET RÉGLEMENTATION FONCIÈRE

On estime que, dans les pays en développement, de 20 à 40 pour cent de l'ensemble des ménages urbains occupent des terrains dont la jouissance ne leur est garantie, ni à eux-mêmes ni à leurs propriétaires, par aucun titre juridiquement valable. La formation des colonies de squatters est la preuve la plus flagrante des conséquences défavorables qu'ont sur les pauvres les dysfonctionnements des marchés fonciers urbains. Malheureusement, les réglementations existantes exacerbent souvent les problèmes. Par exemple, une étude effectuée récemment en Malaisie a montré que l'application de normes inappropriées d'utilisation des sols avait fait gaspiller plus de 25 pour cent des terrains affectés à la construction de logements économiques, d'où une réduction de l'offre effective et une augmentation disproportionnée des prix des terrains et des logements au détriment des pauvres. A Madras, on n'a pu réaliser des projets de logements économiques qu'après avoir obtenu le droit de déroger aux réglementations locales, dérogations que les promoteurs privés ne sont pas en mesure d'obtenir. Un document de la Banque mondiale sur l'amélioration de la productivité de la main-d'œuvre et de l'emploi en milieu urbain a montré comment les dysfonctionnements des marchés fonciers peuvent contribuer directement à une réduction des possibilités d'emploi et de revenu des pauvres. Il est de plus en plus largement reconnu que les pauvres sont encore plus désavantagés lorsque les systèmes d'allocation des terrains sont si étroitement réglementés qu'ils ne peuvent utiliser le système à leur avantage. Ils sont donc forcés de se joindre à ceux, toujours plus nombreux, qui doivent se rabattre sur le secteur informel. Il est possible d'apporter des améliorations à la situation existante, par exemple : (i) en améliorant les systèmes d'information foncière (cartographie, cadastre, etc.) et la connaissance qu'ont les décideurs des modes d'appropriation et d'utilisation des sols urbains ; (ii) en identifiant de nouvelles techniques d'immatriculation foncière et en améliorant l'enregistrement des transactions foncières ; (iii) en simplifiant les mécanismes formels de contrôle des opérations d'aménagement et en rationalisant le cadre réglementaire comme la législation foncière, les documents de planification, le zonage, les conditions de délivrance des permis de construire et l'application de normes appropriées.

**Source :**

Banque mondiale, Centre des Nations Unies pour les établissements humains, Programme de gestion urbaine. Présentation des activités du programme, février 1989.

pourtant toute la gamme des justifications, en particulier dans les rapports de l'US Aid.

4. Comme on le verra plus précisément dans la troisième partie de cet ouvrage, les bailleurs de fonds ont trop limité leur réflexion à la dimension technique des nouveaux outils fonciers. Ils ont trop souvent négligé, de ce fait, de prêter attention aux contraintes institutionnelles (avec en perspective le butoir de la corruption) et politiques (comment imaginer une remise en cause aisée des équilibres sociaux antérieurement atteints autour de la question foncière ?)

A partir de choix techniques qu'ils imposent de l'extérieur, les bailleurs de fonds remettent en cause les options politiques lourdes assurant la reproduction des pouvoirs locaux. On ne s'étonnera donc pas des décalages importants entre le moment où les gouvernements africains reçoivent le projet et celui où il démarre effectivement. Deux exemples suffiront à illustrer le propos : à Ouagadougou, du fait de l'opposition d'une partie de l'administration, la mise en place d'un système d'information foncière a attendu plus de cinq ans ! A Dakar, un décalage du même ordre est imputable aux réticences d'un groupe social particulier (les propriétaires lébou) s'estimant lésé dans ses intérêts.

## GESTION FONCIÈRE

### Interventions en cours

#### *Cameroun :*

(Prévu pour juillet 1989.) Appui au programme urbain camerounais, comprenant l'identification de mécanismes propres à améliorer l'aménagement foncier et à assurer un bon fonctionnement des marchés fonciers.

#### *Ghana :*

Appui au gouvernement pour la mise au point d'un deuxième projet auquel participerait la Banque mondiale, y compris la fourniture de conseils sur le régime foncier, l'enregistrement des terres, la planification stratégique de l'utilisation des sols et les systèmes d'information foncière.

*Madagascar :*

Formulation de stratégies en vue d'une gestion intégrée des terrains urbains, y compris les mesures propres à faciliter l'aménagement foncier, la planification de l'utilisation des sols, le régime foncier et l'enregistrement des terres.

*Rwanda :*

Aide au gouvernement pour la définition des politiques envisageables en matière de gestion des terrains urbains.

**Source :**

Banque mondiale, CNUEH, Programme de gestion urbaine. Présentation des activités du programme.

### **RWANDA : TREATMENT OF CUSTOMARY LAND RIGHTS**

Some urban specialists hold the view that in order to legitimize the tenure status of urban residents, customary land rights must first be removed through expropriation so that new forms of tenure can be introduced. Measures in the Urban Institutions Sectoral Development Project run counter to this view, and essentially argue that public and private interests are best served by confirming people's land rights instead of abolishing them. Thus, occupancy certificates (titres d'occupation) would be delivered to urban residents not living in approved land subdivisions. The certificates would not grant title but would confirm the usufruct or occupancy of the plot. This would not preclude future changes in tenure. Recipients could in the future, under procedures that would be defined at a later stage, upgrade their tenure status to full title. The near-term objective, however, is to establish the legality of purchases and sales of the right to occupy an urban plot with customary rights. Indeed, the law of November 23, 1963 requires communes to organize land registry bureaux and communal cadastres. The extent to which communes have actually done so varies widely. The project would modify the institutional framework for communes or portions of communes having a Circonscription urbaine (the « city limits » designation in Rwanda) in their territory, so that communes would be fully empowered to deliver the occupancy certifica-

tes. The Ministry of Public Works would continue to issue formal land titles in the traditional manner, for the very small portion of cities and towns with approved subdivisions.

**Source :**

Banque mondiale, *Reaching the Poor through Urban Operations*, FY89 Sector Review urban Development Operations, novembre 1989.

**Pour aller plus loin...**

FRITZ (J.C.), « La gestion internationale du développement et son impact sur les logiques étatiques et les pratiques populaires. Réflexion sur la décennie quatre-vingt ». A paraître in : *Les pratiques populaires et les logiques étatiques dans les sociétés dépendantes*, CECOD, Paris, 1991.

BANQUE MONDIALE INURD, *Urban Land Management Seminar*, Annapolis, déc. 1989.

UNCHS (Habitat), *Land Development Policies. Analysis and Synthesis Report*, draft, mai 1989.

USAID-RHUDO-NENA, *Actes du séminaire régional sur le système foncier urbain*, Lisbonne, juin 1988, 243 p.