

Le Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière¹

Questions & Réponses

- *Un diagnostic pour identifier les améliorations possibles en termes de gouvernance foncière*

Le Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière (CAGF)² est un outil conçu par la Banque mondiale pour aider les pays à évaluer leurs politiques et pratiques en termes de gouvernance foncière et permettre la mesure et le suivi des progrès réalisés dans ce domaine. La version de base du CAGF comporte 80 indicateurs spécifiques qui se prêtent à une évaluation selon une échelle prédéterminée (allant du manque de bonne gouvernance aux bonnes pratiques). Alors que le CAGF a été conçu pour faciliter une analyse synoptique et intersectorielle des questions de gouvernance foncière, des modules additionnels peuvent y être rattachés pour une analyse plus approfondie de thèmes particuliers.

- *Pourquoi évaluer la gouvernance foncière?*

Beaucoup de pays ont conscience de la nécessité de mettre en œuvre une réforme foncière mais connaissent des difficultés dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques foncières. Une des difficultés les plus importantes à laquelle font face les décideurs politiques est la complexité des problèmes fonciers, qui couvrent une gamme de questions transversales aux approches sectorielles traditionnelles. Une autre difficulté est l'absence de solution prédéterminée puisque les institutions, les administrations et les pratiques foncières sont propres à chaque pays. Dans ce contexte, le CAGF répond au besoin d'établir un diagnostic de la gouvernance foncière pouvant aider les pays à définir les priorités en termes de réformes, et à suivre dans le temps les progrès accomplis. Il porte sur cinq thèmes majeurs autour desquels peuvent être définies les interventions dans le secteur foncier : le cadre juridique, la planification de l'usage du sol, la gestion des terres publiques, la disponibilité de l'information foncière, et les mécanismes de résolution des conflits fonciers.

- *Quels sont les aspects de la gouvernance foncière qui peuvent être évalués en mettant en œuvre le Cadre d'Analyse du Gouvernance Foncière ?*

Le Contexte Juridique et Institutionnel. Une première série d'indicateurs sert à évaluer dans quelle mesure les différents droits fonciers sont reconnus par le cadre légal, la façon dont cette reconnaissance est appliquée, le coût associé à la formalisation des droits, la clarté des mandats des institutions responsables de la régulation et de la gestion des terres, et la transparence et l'équité dans les processus d'élaboration des politiques foncières.

Aménagement du territoire, Gestion et Administration Foncière, et Fiscalité. Une autre série d'indicateurs peut aider à évaluer si les restrictions relatives à l'usage du sol sont justifiées par l'intérêt général, si les exemptions concernant ces restrictions sont accordées de façon transparente et dans des délais raisonnables, si le processus de planification de l'usage du sol est efficace, et si la fiscalité concernant le foncier est transparente et les recettes collectées efficacement.

¹ Cette note rédigée par la Banque Mondiale en 2010 a été réactualisée par le coordinateur national, en prenant en compte les nouvelles avancées

² En anglais: *Land Governance Assessment Framework (LGAF)*

La Gestion des Terrains Domaniaux. Une troisième série d'indicateurs peut être utilisée pour évaluer dans quelle mesure la possession de terres par l'Etat et les collectivités est justifiée, si les terrains publics sont recensés et gérés de façon transparente, les procédures d'expropriation appliquées dans l'intérêt général et uniquement selon des processus transparents et équitables (impliquant la compensation adéquate de tous ceux qui perdent des droits), et le transfert de terrains publics mené de façon transparente.

Accessibilité de l'Information Foncière. Une autre série d'indicateurs sert à évaluer si les systèmes d'information foncière fournissent des données suffisantes, pertinentes, à jour et à un coût abordable pour le grand public, et si les services d'administration foncière sont accessibles, abordables, et pérennes.

Résolution et Gestion des Conflits. Enfin, une série d'indicateurs permet d'évaluer s'il existe des mécanismes de résolution des conflits fonciers qui sont abordables, clairement définis, transparents et objectifs, et si ces mécanismes fonctionnent effectivement dans la pratique.

Les cinq thématiques ci-dessus présentées sont abordées en neuf panels qui sont :

Panel 1	Reconnaissance de la tenure foncière
Panel 2	Droits sur les terres forestières et communautaires et réglementation de l'utilisation des terres rurales
Panel 3	Utilisation du sol, planification et développement urbains
Panel 4	Gestion des terres publiques
Panel 5	Transparence des procédures et avantages économiques du transfert des terres publiques à un usage privé
Panel 6	Accès public aux informations foncières : registre et cadastre
Panel 7	Estimation de la valeur des terres et fiscalité foncière
Panel 8	Résolution des litiges
Panel 9	Examen des modalités institutionnelles et des politiques générales

Le processus du CAGF est guidé par 27 « indicateurs de gouvernance foncière » (IGF) qui couvre ces thématiques. Chaque indicateur est divisé en un certain nombre de « dimensions » assorties d'affirmations pré-codifiées qui s'appuient sur l'expérience mondiale (sur une échelle de A à D). En tout, il existe 116 dimensions dans le CAGF.

Format pour la présentation de la notation de chaque dimension

IGF-X, dimension n°	Notation
Brève description de la dimension	<p>A – Description de la dimension qui correspond à la meilleure option vers un scénario de bonne gouvernance foncière.</p> <p>B – Description de la dimension qui correspond généralement à la deuxième meilleure option pour arriver à un scénario de bonne gouvernance foncière.</p> <p>C – Description de la dimension qui a généralement du mal à satisfaire aux critères de bonne gouvernance foncière malgré des tentatives d'amélioration.</p> <p>D – Aucune tentative en la matière pour indiquer qu'il existe une bonne gouvernance foncière.</p>

- *Comment le Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière a-t-il été développé ?*

Le CAGF a été élaboré par la Banque mondiale en partenariat avec la FAO, ONU-Habitat, le FIDA, l'IFPRI, l'Union africaine et des partenaires bilatéraux. Il s'est appuyé sur plusieurs initiatives passées telles que le Cadre Institutionnel et Réglementaire pour la Sécurité de la Tenure (UN-Habitat) et le Plan pour le Renforcement des Droits de Propriété (USAID / Alliance Inter- Américaine). Le CAGF a été développé au cours des dernières années en prenant en compte plusieurs initiatives, telles que les Directives Volontaires sur la Gouvernance Responsable de la Tenure des Terres et des Autres Ressources Naturelles, et le Cadre Général processus animé par la FAO, et les Lignes Directrices pour les Politiques Foncières de l'initiative Commission de l'Union Africaine, Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique, et Banque Africaine de Développement. Alors que le Cadre Général et Lignes Directrices appelle à une surveillance des progrès dans le domaine des politiques foncières en Afrique, un jeu d'indicateurs et de situations de référence doit toujours être défini. Le CAGF pourrait faciliter grandement ces processus puisqu'il propose une boîte-à-outil prête à l'emploi et un jeu diversifié d'indicateurs pouvant être retenus ou adaptés.

• *Comment mettre en œuvre le Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière ?*

L'évaluation des indicateurs de gouvernance foncière proposés par le CAGF se base sur une combinaison d'analyses indépendantes et la réunion de panels d'experts permettant une évaluation consensuelle. Les résultats sont synthétisés au sein d'un rapport final structuré qui permet de suivre les progrès et de faire des comparaisons entre pays lorsque cela est pertinent.

La méthode a été testée dans quatre pays pilotes et l'approche progressivement améliorée. Le CAGF a déjà été mis en œuvre dans une trentaine de pays. Les résultats ont montré que le processus peut être réalisé sur un temps relativement court (autour de 3 à 4 mois) à un coût raisonnable, tout en fournissant des informations et recommandations très utiles pour la réforme de la politique foncière. L'usage d'experts nationaux indépendants assure l'appropriation, la crédibilité et l'objectivité de l'exercice de diagnostic qui pourra contribuer à l'adoption de politiques mieux informées.

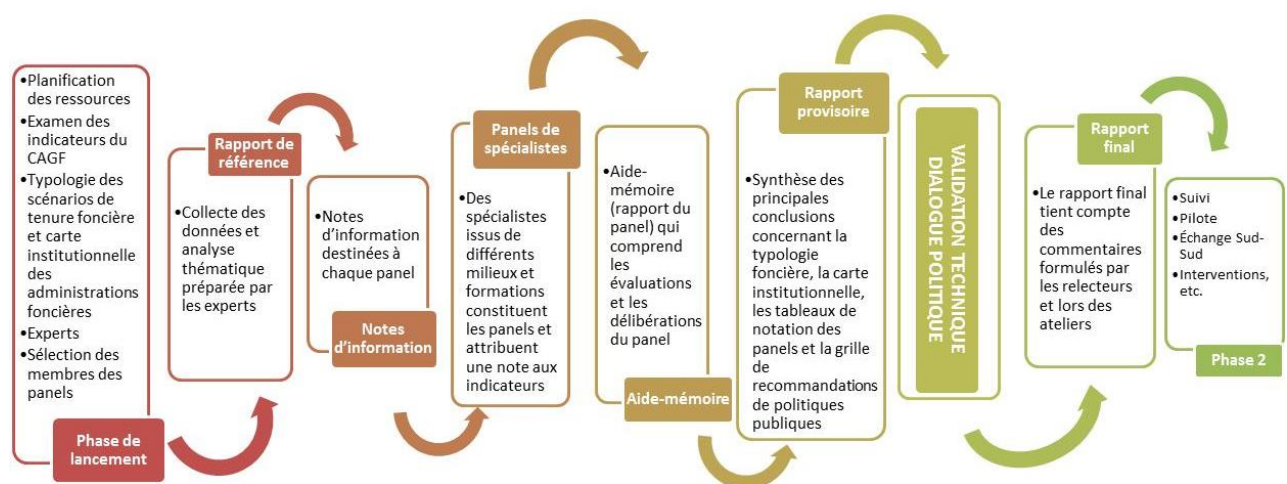


Figure 1. Description schématique du processus de mise en œuvre du CAGF