

Expertise fr foncière en

■ Claire GALPIN - Ingénieur ESGT



Depuis le début des années 1990, les pays d'Amérique centrale ont mis en place des programmes nationaux d'administration des terres. Ces projets incluent la mise en place d'un système foncier garantissant la sécurité et la sûreté juridiques de la propriété, de la possession et de l'usage de la terre afin de favoriser l'investissement économique et l'harmonie sociale.

La Banque Mondiale et les agences bilatérales de développement internationales sont largement parties prenantes de ces projets dans chacun des six pays d'Amérique Centrale et Panamá. Le succès de ces projets est un élément clé pour le développement de la région. Le manque de personnel qualifié a été souligné dans toutes les rencontres régionales. La Banque Mondiale et l'agence de développement américaine (USAID) ont chargé un groupe d'experts français d'évaluer les nécessités et de recenser les programmes et les ressources existant en matière foncière afin de préparer un plan régional de formation.



La région Amérique Centrale

Après la conquête de l'empire aztèque en 1521, les espagnols créèrent le vice royaume de la nouvelle Espagne qui acquit son indépendance en 1821 en se scindant en deux : le Mexique et la Fédération des Provinces Unies d'Amérique Centrale. Celle-ci éclata en cinq pays indépendants au milieu du XIX^e siècle : Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua et Costa Rica. Panama et Belize s'y ajoutèrent à la fin du XIX^e. Ces pays occupent la zone mésoaméricaine qui a connu de très

grandes civilisations (Mayas et Aztèques) dont le degré de sophistication est étonnant. Elles possédaient toutes un système de numération, une écriture hiéroglyphe, la connaissance de l'astronomie qui a permis la mise au point d'un calendrier.

L'Amérique Centrale, région stratégique du monde moderne est constituée d'une mosaïque de pays, séparant deux océans et unissant les deux continents américains. Belize, Salvador, Guatemala, Nicaragua, Honduras, Costa Rica et Panamá couvrent un territoire équivalent à celui de la France et comptent avec moins de la moitié de la population française. Les populations

sont hétérogènes, mélanges de faciès indigènes descendants des Mayas et européens descendants d'espagnols. Les moins de 15 ans représentent environ 40 % de la population de la région alors que les plus de 65 ans seulement 5 %.

La Terre et les politiques fongières

La Terre est finie, immeuble, hétérogène. Sa valeur dépend de son usage et il n'existe pas de substitut. Pour toutes ces raisons, les règles, les droits et restrictions liés à l'usage du sol sont très importants dans toutes les sociétés humaines.

PAYS	SUPERFICIE Km ²	HABITANTS Millions	PIB US\$	ANALPHABETISME %
BELIZE	23 000	0.2	2700	30
COSTA RICA	51 000	3.5	2500	5
EL SALVADOR	21 000	5.9	1450	29
GUATEMALA	109 000	4.9	1200	44
HONDURAS	112 000	5.8	600	27
NICARAGUA	148 000	4.6	436	34
PANAMA	75 500	2.7	2700	9
TOTAL	539 500	27.6		
France	550 000	58.2	27000	10

française en matière Amérique Centrale



Le domaine d'étude est très large puisqu'il traite de Foncier (*Administración de Tierra*). Les fondements sont la Terre (la parcelle), l'Homme (le propriétaire ou l'occupant) et les relations qui les lient (le Droit).

Si les politiques foncières impliquent un mode de possession de la Terre, l'Administration de la Terre en est la partie opérationnelle.

Selon la définition des Nations unies, l'Administration des Terres est l'ensemble des processus mis en place pour accumuler, ordonner et diffuser l'information autour de la propriété, l'usage et la valeur de la terre.

Elle inclut généralement les aspects fiscaux, d'aménagement du territoire, les réformes agraires et la distribution de terre (*Restitución*), mais aussi le Cadastre et sa composante légale qui sous-tend les processus de distribution de titres de propriété (*Titulación*), l'enregistrement de ces titres (*Registración*) et la mise à jour des Registres (*Actualización*).

Ainsi, l'Administration de la Terre et les systèmes cadastraux forment les fondations de la gestion de la terre. Toute l'organisation est fondée sur le fait que le Droit (arrangements institutionnels) qui gouverne les relations entre la Personne et la Terre est une part essentielle de toute stratégie de gestion des ressources. *"La gestion des ressources est le processus de décision par lequel des ressources sont assignées sur un espace et pour un temps donnés, en accord*

avec les aspirations de l'Homme (être humain), mettant en place un cadre de travail qui utilise toutes les technologies, les institutions et les procédures légales et administratives". (J. Mac Neill)

Pour faciliter le développement idoine de politiques et programmes fonciers, il est nécessaire de connaître l'imbrication entre Economie, Institutions et Environnement, plate forme commune à toutes les activités humaines présentes et futures.

Une des majeures difficultés que rencontrent aujourd'hui les pays latino américains est le démantèlement de la bureaucratie qui entrave souvent les processus administratifs et légaux par sa lourdeur et son inefficacité.

La centralisation a créé un secteur public paralysé par une trop grande concentration des responsabilités et un excès de personnel peu ou mal formé. Le secteur public est caractérisé par un manque d'efficacité dans l'exécution des programmes et une prolifération d'unités de projet aux compétences mal définies ou redondantes.

Le secteur public traitant de foncier en Amérique Latine met en jeu des processus administratifs extrêmement longs, opaques et complexes qui donnent naissance à un secteur parallèle informel.

Une constante des pays d'Amérique Centrale est l'absence de sécurité juridique des transactions foncières. Cela joue un rôle sur l'Environnement et le développement économique, notamment de la frange pauvre de la population, mais cela limite considérablement l'investissement du fait de l'absence de garanties (sûreté).

Par exemple, El Salvador et Guatemala, dévastés par les guerres civiles internes ont fini par signer des accords de paix

(*Acuerdos de Paz*) dans les années 1990. Ces accords de paix incluent la mise en place d'un système foncier garantissant la sécurité et la sûreté juridiques de la propriété, de la possession et de l'usage de la terre afin de favoriser l'investissement économique et l'harmonie sociale.



■ L'expertise française

La mission des experts français consistait dans un premier temps, à évaluer les nécessités et à recenser les programmes et les ressources existant en matière foncière. En effet la qualité et la pérennisation des programmes de mise en place de systèmes fonciers globaux et multifonctions dépendent en grande partie de la qualité du personnel qui travaille dans ce milieu : institutions étatiques comme secteur privé participent aux projets actuels et devront se charger de la maintenance des systèmes dans le futur.

Au vu des résultats de cet inventaire, les experts ont proposé un plan régional de formation professionnelle, plaidant en faveur de la mise en place d'un réseau régional afin d'optimiser les compétences et diminuer les coûts de formation.

Le groupe d'experts a finalement organisé un séminaire pour présenter, discuter et entériner le plan régional de formation professionnelle en matière foncière.

■ L'inventaire et le diagnostic

Afin de dresser l'inventaire des programmes, ressources et nécessités existantes, de nombreuses entrevues ont été menées auprès des représentants : ■■■

- ■ ■ 1. du secteur privé qui est hiérarchisé en organisations syndicales de professionnels liés au foncier comme les topographes, les avocats ou les notaires
 - 2. du secteur public : cadastre, registre de la propriété, IGN, réforme agraire, etc
 - 3. du secteur académique
 - 4. de la composante foncière des projets de modernisation de l'Etat
- Ceci a permis de broser un panorama du secteur foncier et d'établir un comparatif des systèmes existants et des perspectives d'avenir au vu des projets de modernisation.

■ Le secteur privé

Le secteur privé est le creuset de la main d'œuvre indispensable à la mise en place puis à la mise à jour des systèmes cadastraux. Si tous les pays n'ont pas le même niveau technico juridique de base, tous souffrent d'une carence en spécialistes en géodésie, en photogrammétrie ou en technologie de l'information.

■ Le secteur public

Tous les cadastres (*Catastro*) sont obsolètes, extrêmement désactualisés et ne couvrent généralement pas la totalité du territoire.

Cette administration est très souvent le parent pauvre du foncier. Elle fonctionne quasi sans moyens et avec peu de personnel souvent sous-qualifié. Les pays centroaméricains disposent majoritairement du feuillet personnel (*folio personal*) et tendent à se moderniser en mettant en place le feuillet réel (*folio real*).

Le système est généralement déclaratif et aucun pays n'impose l'inscription des mutations au Registre de la propriété (*Registro de la Propiedad*). Le taux d'actualisation des registres ne dépasse pas 30% des parcelles enregistrées, ce qui, paradoxalement n'empêche pas de compter avec une superficie inscrite souvent supérieure à la superficie nationale.

Dans aucun des pays d'Amérique Centrale, Cadastre et Registre de la Propriété ne sont liés et ne s'autoalimentent. Aujourd'hui seul El Salvador a mené à bien un projet d'intégration des deux institutions (*Cadastre et Registre*) dans un département du pays, et ce dans le cadre d'un projet pilote de la Banque Mondiale.

Les Instituts géographiques (*Instituto Geográfico Nacional*) sont des institutions, en général très mal dotées, logées dans des bâtiments vétustes et utilisant des matériels obsolètes. Mais sous l'impulsion de jeunes directeurs désireux de s'ouvrir au futur, ces instituts se sont intégrés au réseau latino américain des IGN. Ils sont de plus en plus souvent inclus dans les projets de modernisation. Certains pays ont bénéficié de donations lors des catastrophes naturelles (tremblement de terre, ouragans, etc...) bénéficiant ainsi de ressources et de données modernes comme les images satellitaires par exemple.

Durant tout le XX^e siècle, la distribution des terres a été très inégalitaire et souvent maintenue par la force. La structure agraire a été établie à travers un exode massif de petits producteurs (indigènes ou métis) pour favoriser la culture extensive du café dans la seconde moitié du siècle mais aussi le développement de l'élevage, de la culture du coton ou de la canne à sucre par les grands propriétaires terriens.



Les réformes agraires (*Reforma agraria*) mises en place dans les années 1980, comptent encore avec des agences chargées de l'acquisition et de la distribution des terres agricoles et jouent donc un rôle important dans le paysage foncier de ces pays.

Le secteur académique

Chaque pays compte avec un système universitaire où les carrières techniques comptent peu d'étudiants (1 % de la population étudiante) contrairement aux carrières juridiques qui sont elles très prisées et courues (25 % des étudiants). Cela est dû principalement au manque de prestige du métier d'ingénieur par rapport à celui d'avocat.

L'inventaire a permis d'estimer qu'à l'horizon 2005, les projets fonciers en Amérique centrale nécessiteront de former plusieurs milliers de personnes (25000 environ) à tous les niveaux techniques et juridiques, tant dans le secteur privé que dans le secteur public, relais incontournable de la mise à jour et du maintien du système foncier.

Ressources humaines et capacités de formation pour développer ces systèmes fonciers globaux existent mais sont souvent sous-dimensionnées pour pouvoir répondre à la demande.

Par exemple, le Costa Rica (en collaboration avec la coopération allemande) et Panama (grâce au Canal) ont développé au cours des trois dernières décennies, des écoles spécialisées dans le domaine foncier et plus particulièrement dans celui du cadastre.

Plus récemment le Guatemala a créé une école de Cadastre qui s'occupe de former tout le personnel nécessaire à l'accomplissement de la composante foncière des Accords de Paix.

Le Nicaragua a lui, mis l'accent sur la formation des juristes spécialisés en matière de résolution des conflits et d'inscription des titres de propriété. Par contre il n'existe aucune structure technique dans ce pays.

Les projets de modernisation

Chacun des six pays étudiés a développé ou est en passe de développer un projet de modernisation de l'Etat au sein duquel sont incluses la modernisation des registres de propriété et du cadastre. Ces projets sont à l'initiative de bailleurs de fonds comme la Banque Mondiale et sa banque régionale, la Banque Interaméricaine de Développement (BID), l'Union Européenne et les agences bilatérales de développement. Ces projets sont motivés par la nécessité d'assurer juridiquement la propriété privée, condition indispensable à l'accès au crédit et à la lutte contre la pauvreté qui localement, touche des millions de personnes.

Même si ces projets peuvent varier en fonction des caractéristiques intrinsèques à chaque pays, les systèmes fonciers actuels et les processus mis en

œuvre pour moderniser l'Etat présentent de nombreux points communs (techniques, législatifs ou institutionnels) qui permettent ainsi d'envisager une synergie régionale et une mise en commun des compétences.

Par ailleurs la décentralisation de compétences de l'Etat aux collectivités locales (les municipalités en général) qui émane des lois de modernisation de l'Etat, obligera à compter avec un personnel qualifié dans des thèmes aussi divers que la topographie, l'ingénierie municipale, l'administration et la gestion du personnel et des ressources. Toutes ces considérations ont conduit le groupe d'experts à proposer un plan régional permettant d'assurer dans l'avenir la formation professionnelle des acteurs de la mise en place et de la maintenance des systèmes fonciers créés.

Le séminaire et l'avenir



Quelques 150 personnes ont répondu présentes à l'invitation au séminaire. Celles-ci représentaient les six pays et tous les secteurs (projets de modernisation, secteurs publics, privés et académiques).

Les participants ont été répartis en deux grands groupes de travail, traitant l'un des programmes de formation (juridiques, techniques et d'administration des entreprises) et l'autre du plan régional de formation dans ses composantes institutionnelles, opérationnelles et de formation continue.

Les objectifs de ces groupes de travail étaient de débattre afin de

1. Proposer les grandes lignes d'une structure institutionnelle et exécutive permettant de mettre en adéquation

formation professionnelle existante et ressources

2. Observer tous les niveaux de formation (initiale, formation continue et mise à niveau conjoncturelle) et les programmes juridiques, techniques et d'administration des entreprises

3. Proposer un plan de formation de professionnels ayant une vue générale sur l'ensemble des thèmes relatifs à l'Administration des terres

4. Constituer une mémoire institutionnelle permettant de ne plus disperser les investissements et les acquis

5. Développer rapidement un schéma de réseau de formation continue, outil incontournable face aux incessantes avancées technologiques.



Les groupes ont discuté et amendé les propositions faites par le groupe des experts français. Ce faisant, les participants se sont appropriés le projet. Un groupe régional de pilotage constitué de représentants fortement impliqués dans le domaine foncier s'est formé et s'est engagé à mettre en place rapidement, les bases du plan régional de formation. ●

Conclusion

Les programmes et les connaissances varient dans le temps car la technologie évolue mais aussi les relations de l'Homme avec la Terre. Le plan régional ne sera donc pas un outil de planification mais devra être un projet autour duquel se construira un réseau de formation professionnelle qui prendra en compte toutes les composantes pertinentes de la région, en développant des projets pilotes permettant de mesurer son efficacité et de régler ses compétences.

Références

[1] Mac Neill J. *Environnement management*, Government of Canada (1971)

[2] Baumgärtner U. *La cuestión agraria en El Salvador* Ed. Heinrich Böll (1997)

[3] FIEF-SOFRECO. *Informe final de la auditoria de programas y recursos para la capacitación en gestión de Tierras en America Central*. Rapport (2002)

[4] Coordinacion de ONG y cooperativas CONGCOOP. *El catastro : Instrumento para le desarrollo nacional* Magna Terra editores SA (2001)

Contacts

Claire Galpin
Géomètre expert Consultant international
14, rue des anciens moulins
88240 Bains les Bains
claire.galpin@wanadoo.fr

FIEF - Fédération Internationale pour les Etudes Foncières
5, rue Greffühle - 75008 PARIS
fief2@wanadoo.fr

SOFRECO - Société Française de Réalisations d'Etudes et de Conseils
92-98, Boulevard Victor Hugo
92100 CLICHY
agro@sofreco.com

ABSTRACT

Central American countries have embarked on national land administration programs. These programs aim at improving security of land tenure and expanding access to land and are critical to sustaining peace and economic development in the region. The World bank and other international developing agencies are involved in these land administration projects in Central America and Panama. The success of these programs is key for the region. The lack of qualified human resources might severely affect land administration project success and sustainability of land reform. It is one of the main conclusions of regional workshops. The purpose is to evaluate existing training programs and resources available in Central America and to propose a regional training action plan for the future.