

Précis

DÉPARTEMENT DE L'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS

PRINTEMPS 1999 NUMÉRO 184

Administration foncière et développement rural : deux exemples venus de Thaïlande

L'EXPÉRIENCE DE LA THAÏLANDE MET EN LUMIÈRE une dimension importante de l'administration foncière : la façon dont elle peut améliorer la gestion des ressources naturelles et contribuer à réduire la pauvreté en milieu rural. Les deux projets examinés ici étaient des interventions distinctes, sans lien entre elles, qui ne s'inséraient pas dans une stratégie générale de développement rural. L'un a échoué et l'autre a réussi. Tous deux auraient pu donner de meilleurs résultats s'ils avaient reposé sur un dialogue plus large. Cependant, à l'époque où ces projets ont été conçus — avant la crise financière de 1997 —, le gouvernement thaïlandais n'était pas intéressé par un programme élargi d'aide de la Banque. Les enseignements de ces projets confirment que les opérations qui s'intègrent en fait dans une stratégie globale de développement rural sont le meilleur moyen de réaliser les objectifs de réduction de la pauvreté et d'amélioration de la gestion des ressources naturelles.

Les projets en question illustrent deux approches distinctes et indépendantes de l'administration foncière en Thaïlande. Le Projet de zones de réforme foncière, exécuté de 1982 à 1989, était une opération autonome d'un montant de 17 millions de dollars. Il s'agissait d'attribuer des

certificats d'occupation à 35 000 familles de squatters installées illégalement dans des réserves forestières, afin de leur donner une sécurité et de les encourager à investir dans leurs exploitations agricoles. Ce projet visait aussi à améliorer la gestion des ressources forestières. L'autre opération,





Photo de Yosef Hadar, 1982

d'un montant de 87,4 millions de dollars, était le Deuxième projet de délivrance de titres fonciers, qui s'inscrivait dans le cadre d'un programme de 20 ans destiné à améliorer le régime des titres fonciers en Thaïlande. Mis en oeuvre de 1990 à 1996, il faisait suite au Premier projet de délivrance de titres fonciers (1984-90), qui avait montré que la possession d'un titre permet aux paysans d'avoir plus facilement accès au crédit, encourage les investissements agricoles, accroît les rendements et les revenus ruraux et augmente la valeur des terres. Ces résultats positifs ont été analysés dans une étude largement diffusée de Feder *et al*¹.

Les objectifs de ces deux projets correspondaient tout à fait à la stratégie du gouvernement visant à atténuer la pauvreté en milieu rural. Cependant, lorsque le Département de l'évaluation des opérations (OED) a examiné ces projets en 1998, il a noté que les résultats avaient souffert de l'absence de stratégie globale de développement rural, ainsi que de sérieuses faiblesses institutionnelles auxquelles les projets n'avaient pas pour but de remédier, notamment la délimitation imprécise des terres domaniales et privées, et l'insuffisance des mécanismes visant à assurer la protection ou l'exploitation des vastes étendues de réserves forestières qui demeuraient sous le contrôle de l'État.

Leçons du passé

D'après les conclusions d'une étude de stratégie sectorielle effectuée en 1980, l'administration foncière n'était pas un domaine d'intervention prioritaire pour la Banque, et cela pour plusieurs raisons. Premièrement, le régime foncier en

Thaïlande était relativement sûr, car il existe dans ce pays une tradition agraire donnant à tout citoyen le droit de s'adjuger jusqu'à quatre hectares pour pourvoir aux besoins de sa famille. Deuxièmement, les exploitations agricoles étaient de dimension relativement égale — avec une majorité de petits exploitants et un petit nombre de gros exploitants — et il n'y avait apparemment aucune tendance à la concentration de la propriété. Troisièmement, du fait de ces facteurs, le pays ne comptait pas beaucoup de paysans sans terre. Et quatrièmement, l'accès des agriculteurs au crédit était relativement bon et allait en s'améliorant. Par conséquent, selon cette étude sectorielle, il n'y

avait guère de nécessité ou de justification pour que la Banque accorde une attention prioritaire à l'administration foncière.

Mais simultanément, d'autres rapports de la Banque, et notamment ceux du représentant résident, observaient que la population empiétait de plus en plus sur les zones forestières, qui étaient défrichées illégalement. Cette destruction de la couverture végétale laissait place à une agriculture à faible rendement, ne procurant que de bas revenus. Le Projet de zones de réforme foncière de 1982 entendait apporter une solution à ces problèmes en régularisant les droits fonciers et en améliorant les infrastructures et les services publics — en particulier les écoles, postes de santé et routes — pour un million de paysans installés sur 6 millions d'hectares de forêts classées (protégées). Mais en raison de l'absence de stratégie globale de développement rural, aucune mesure n'a été prise pour remédier aux faiblesses de l'organisme d'exécution ; ainsi, celui-ci a dû faire appel à une assistance extérieure, même pour préparer les petits sous-projets locaux. Dans ces conditions, il n'y a guère eu de renforcement des capacités ou de transfert de connaissances, et la pérennité des opérations en a souffert.

Simultanément, le gouvernement a commencé à planifier son programme de délivrance de titres fonciers. Celui-ci, qui devait s'étendre sur 20 ans, reposait sur l'hypothèse que l'attribution de titres officiels, l'établissement de plans cadastraux et le renforcement de l'Agence centrale d'évaluation foncière permettraient d'améliorer le niveau de vie des propriétaires terriens et leur accès au crédit, d'accroître les investissements dans la mise en valeur des terres et d'augmenter les

rendements et les revenus agricoles. Le Premier projet de délivrance de titres fonciers ayant confirmé le bien-fondé de cette approche, le deuxième projet, examiné ici, avait pour but de transposer cette expérience réussie dans d'autres provinces. Cependant, six ans après l'élaboration du premier projet, on n'a pas cherché à réévaluer l'importance relative des titres fonciers par rapport à des questions plus générales d'administration foncière, ni à résoudre des questions en suspens telles que les droits de succession, le contrôle de l'État sur un tiers du territoire national, ou la délimitation des réserves forestières et des zones de réforme foncière. Néanmoins, ce projet a donné de meilleurs résultats que le Projet de zones de réforme foncière, car il a bénéficié d'un ferme soutien de la part du gouvernement.

Conclusions

Les conclusions de l'audit de chaque projet sont présentées séparément ci-après. L'analyse s'articule autour des critères d'évaluation habituels de l'OED.

Projet de zones de réforme foncière

Adéquation. La conception de ce projet comportait plusieurs points faibles. Premièrement, le rapport d'évaluation indiquait que le revenu « type » de la population des zones ciblées se situait à un niveau proche du seuil de pauvreté absolue de 148 dollars par habitant ; cependant, comme il n'existait pas de profil socio-économique antérieur à l'évaluation, on ne disposait pas de données de référence pour mesurer l'impact du projet. Deuxièmement, pour empêcher que le déclassement des zones forestières et l'amélioration du niveau de vie des populations n'accélèrent la destruction des forêts, le projet ne prévoyait d'offrir que des titres provisoires, alors que des titres définitifs auraient sans doute été préférables, à condition d'intensifier la surveillance des réserves forestières restantes. Troisièmement, les terres à redistribuer aux pauvres devaient être prises à des paysans qui étaient eux-mêmes de petits exploitants, possédant entre 8 et 15 hectares. Et quatrièmement, le volet développement institutionnel était trop ambitieux. L'organisme d'exécution, dont les services n'étaient pas suffisamment compétents et qui ne jouissait pas de la confiance du Cabinet du premier ministre, n'a pu assurer la fonction de coordination nécessaire pour le projet.

Efficacité. En ce qui concerne les titres fonciers, 2 % seulement des paysans se sont vu attribuer des titres provisoires, alors que l'objectif avait été fixé à 15 % au moment de l'évaluation, et la Banque n'a eu aucun moyen de faire pression pour que ces titres provisoires soient rendus définitifs. Les volets irrigation et conservation des sols n'ont pas atteint leurs objectifs ; l'entretien des routes, contrairement à ce qui était prévu, n'a pas

été confié aux administrations provinciales. En outre, le projet n'a rien fait pour les paysans sans terre, puisqu'il n'y a pas eu de redistribution ; et l'impact environnemental a été faible, car les paysans n'ont pas adopté les mesures de conservation des sols recommandées et ont continué à défricher les réserves forestières. Enfin, le volet développement institutionnel, qui représentait 40 % des dépenses du projet, n'a pas abouti à renforcer les capacités sur le long terme, en raison d'une rotation importante du personnel et de la place prédominante faite aux consultants étrangers.

Compte tenu de ces échecs, il semble que les aménagements sociaux aient été le principal apport du projet à la lutte contre la pauvreté. Les travaux réalisés, représentant 17 % des coûts du projet, ont dépassé les attentes en ce qui concerne le nombre d'écoles, de postes sanitaires et de systèmes d'alimentation en eau construits. Bien que la population soit inégalement desservie, la responsabilité de la dotation en personnel et de l'entretien de ces infrastructures est entièrement assumée par les autorités locales.

Efficience. Les coûts totaux du projet ont été plus faibles que prévu car une zone dans laquelle on devait réaliser d'importants ouvrages d'irrigation a été remplacée par une zone de culture pluviale, moins coûteuse à mettre en valeur. Cependant, le coût de l'attribution de titres fonciers (58 dollars) était excessif, compte tenu de la sécurité toute relative qu'ils conféraient ; et le taux de rentabilité économique du projet n'a atteint que 2 %, du fait de la baisse des revenus agricoles dans la région du Nord-Est aux sols dégradés et d'une performance mitigée dans le centre du pays. Contrairement aux attentes, les revenus agricoles n'ont augmenté que dans le nord du pays.

Impact sur le développement institutionnel. Alors que le projet visait explicitement à contribuer au développement institutionnel et que la Banque n'ignorait pas les faiblesses de l'organisme d'exécution, on a consacré trois fois plus de fonds au recrutement de consultants étrangers qu'à la formation du personnel national, si bien que le projet a exercé peu d'effets positifs sur le développement institutionnel au niveau national. Son impact au niveau des bénéficiaires a été également faible : les 89 coopératives créées dans les zones de réforme foncière ne s'appuyaient pas sur l'initiative paysanne, ce qui a entraîné, entre autres, un faible taux de recouvrement des prêts.

Pérennité. Le gouvernement n'avait pas pleinement entériné la réforme foncière et s'est opposé à la réalisation d'un projet relais. En outre, le projet n'a pas renforcé la coordination entre l'organisme d'exécution et les autres organismes publics, l'entretien des routes semble précaire, les paysans ont laissé les ouvrages de lutte anti-érosion à

l'abandon et le recouvrement des prêts consentis aux membres des coopératives, qui doit alimenter le fonds renouvelable du programme de crédit, n'est assuré qu'à 60 %. Le seul progrès durable semble être la construction des écoles et des postes sanitaires, qui sont bien entretenus par les administrations provinciales.

Prestation de la Banque et de l'emprunteur.

L'emprunteur a fait peu d'efforts, lors de la préparation du projet, pour déterminer les besoins des paysans des zones de réforme foncière, et il a négligé le suivi et l'évaluation pendant la période d'exécution du projet, alors que des consultants avaient préparé un système de S&E. En outre, l'organisme d'exécution a tenté d'empêcher les paysans de se lancer dans des activités non agricoles, et il n'a pas coordonné son action avec celle des autres organismes qui étaient censés assurer des services complémentaires.

La Banque, pour sa part, a justifié le projet sur la base d'un certain nombre d'hypothèses non vérifiées quant aux moyens de résoudre les problèmes de déboisement et de pauvreté en milieu rural. Le potentiel agricole des zones de réforme foncière a été surestimé et les paysans n'ont pas été suffisamment consultés. La supervision a été satisfaisante dans l'ensemble. En revanche, l'appui de la mission résidente a laissé à désirer et l'incapacité de celle-ci à obtenir les autorisations requises des autorités nationales a fortement retardé la passation des marchés.

Deuxième projet de délivrance de titres fonciers

Adéquation. Ce projet a été entrepris parce que le Premier projet de délivrance de titres fonciers avait démontré de façon probante l'importance de ces titres pour le développement en Thaïlande. Si le premier projet avait montré que la délivrance de titres de propriété n'avait pas accru sensiblement la sécurité foncière (qui était déjà relativement grande), il avait en revanche prouvé que la possession d'un titre permettait d'accroître de 52 à 521 % l'accès des agriculteurs au crédit bancaire, augmentait la valeur de leurs terres dans une proportion allant jusqu'à 80 % et les encourageait à faire des investissements qui amélioreraient les rendements de 12 à 27 %. Le premier projet avait également démontré que la demande de titres fonciers était forte et que le gouvernement appuyait fermement le programme — deux bonnes raisons pour que la Banque poursuive son aide. Le deuxième projet portait sur d'autres provinces que le premier, mais on a supposé que les conditions rencontrées dans les provinces intéressées par le premier projet étaient représentatives des conditions générales du pays.

Efficacité. Le projet a rempli ou dépassé ses objectifs en ce qui concerne le nombre de bureaux fonciers créés et le nombre de cas de délimitation de

terres domaniales et privées qui ont été réglés, ainsi que les photographies aériennes, les levés de terrain et les plans cadastraux. En revanche, il est resté en deçà des objectifs pour le nombre de titres attribués (2 millions au lieu des 3 millions prévus — principalement à cause du manque d'informations sur le nombre de parcelles existant dans chaque province) et les superficies (20 % n'ont pas été traitées en raison du manque de précision des limites, de l'absence des propriétaires, de problèmes de succession et du fait que les banques ont refusé de présenter les certificats fonciers existants qui servaient à garantir des prêts).

Bien qu'on n'ait pas encore effectué d'enquête pour mesurer l'impact du projet sur l'accès au crédit, les investissements agricoles et les revenus des paysans, il apparaît, d'après des données secondaires, que la délivrance de titres fonciers a aidé à stimuler les activités agricoles et non agricoles, et à accroître les recettes publiques par le biais des taxes perçues sur les opérations foncières.

Efficiences. Les coûts effectifs du projet (près de 85 millions de dollars) ont dépassé les prévisions, principalement en raison du coût de l'établissement des plans cadastraux et des levés de terrain. Cependant, le coût de chaque titre foncier ne s'est élevé qu'à 32 dollars, ce qui est modeste par rapport à la moyenne internationale. Le taux de rentabilité économique étant estimé à 34 %, les avantages globaux du projet ont été suffisamment importants pour justifier son coût total. Des gains d'efficacité ont été également obtenus grâce à l'accélération des transactions — qui ne prennent plus qu'une journée — et à l'accroissement des recettes de l'État, par le biais des taxes sur les opérations foncières et des droits de timbre.

Impact sur le développement institutionnel. Il a été plus faible que prévu. La base de données foncières a été considérablement améliorée, mais seuls 22 des 300 bureaux fonciers sont équipés d'ordinateurs. Les objectifs de formation du personnel ont été atteints, mais parmi les agents qui ont bénéficié de cette formation, beaucoup ont ensuite quitté le Département des affaires foncières en raison de la faiblesse des salaires et du manque de possibilités de carrière. En outre, l'objectif de renforcement et d'expansion de l'Agence centrale d'évaluation foncière n'a pas été réalisé, essentiellement parce que le gouvernement n'a pas approuvé le projet de loi requis à cet effet.

Pérennité. Les résultats du projet ont de bonnes chances d'être durables, surtout parce que les gains d'efficacité s'inscrivent dans le long terme et que le marché foncier engendre un flux continu de recettes pour l'État. Cette pérennité est renforcée par le fait que le gouvernement a souscrit à un programme de 20 ans : au deuxième projet en a succédé un troisième, qui arrivera

Réponse de l'équipe de direction régionale de la Banque au sujet du Deuxième projet de délivrance de titres fonciers

EN LIMITANT SON ATTENTION AU DEUXIÈME des quatre projets d'un programme s'étendant sur 20 ans, le rapport laisse de côté certains résultats positifs qui ont été atteints depuis l'exécution de ce projet. Le Programme de délivrance de titres fonciers de la Thaïlande a été conçu de façon à engager les activités et à s'attaquer aux problèmes fonciers de manière échelonnée, en commençant par les aspects les plus aisés et en laissant les plus complexes pour une phase ultérieure, afin d'acquérir tout d'abord une expérience qui permettrait d'aller plus sûrement de l'avant. Certains des problèmes mentionnés dans le Précis, tels que la délimitation des réserves forestières et des zones de réforme foncière, et la simplification des procédures de succession, ont été résolus par le troisième projet. Dans le cadre de ce dernier, on a également entrepris d'établir un système de données foncières informatisé et intégré, dont la mise en place doit être achevée durant le quatrième projet. Le succès

remarquable de cette série de projets s'explique en partie par la simplicité de leur conception et par la nature bien circonscrite de leurs objectifs. Si l'on y avait incorporé la question plus vaste de la gestion des ressources naturelles, comme le préconise le rapport d'audit, on se serait probablement heurté à de sérieux problèmes de coordination. Dans le rapport d'audit, le Deuxième projet de délivrance de titres fonciers est examiné uniquement sous l'angle de la stratégie globale de développement rural. Cette approche n'est pas nécessairement la bonne. Les projets d'administration foncière doivent être clairement placés dans le contexte de l'économie toute entière, car l'enregistrement des droits fonciers vise souvent à renforcer une institution dont le rôle s'étend à l'ensemble de l'économie, et les ressources foncières ciblées par ces projets sont un facteur de production essentiel pour l'ensemble de l'économie.

bientôt à terme. Les infrastructures physiques mises en place par le deuxième projet semblent devoir perdurer.

Prestation de la Banque et de l'emprunteur. La fermeté du soutien du gouvernement a été déterminante dans la réussite du projet, mais si l'on n'est pas parvenu à renforcer l'Agence centrale d'évaluation foncière, c'est parce que l'estimation de la valeur des terrains n'a pas reçu toute l'attention qu'elle méritait. En outre, la structure hiérarchique verticale du Département des affaires foncières a engendré un problème de coordination, qui a contribué aux difficultés rencontrées pour statuer sur les cas de délimitation de terrains — et ce d'autant plus que le Département royal des forêts n'a été invité à examiner les plans cadastraux établis dans le cadre du projet qu'au moment où celui-ci touchait à son terme.

La Banque, de son côté, a consacré beaucoup moins de personnel que prévu à l'évaluation (42 personnes-semaines, contre 72 prévues), décision justifiée par le fait que le premier projet offrait un bon modèle. Cependant, les services de la Banque auraient pu utiliser le temps qui restait à étudier les liens de nature plus générale entre la pauvreté, l'environnement et l'administration foncière. Le personnel consacré à la supervision (58 personnes-semaines) a été également inférieur à la moyenne pour les projets de la Banque ; or, on aurait pu investir davantage dans l'évaluation de l'impact des titres fonciers sur la pauvreté et la gestion des ressources naturelles.

Leçons des deux projets

Ces deux projets démontrent que l'adoption d'une méthode systématique de la délivrance des titres fonciers est une stratégie d'une bonne efficacité économique, qui peut exercer un impact significatif sur le développement. Il demeure toutefois nécessaire : d'améliorer la coordination entre les différents organismes d'administration foncière ; de délimiter clairement les terres privées et domaniales ; d'exprimer les objectifs en unités de superficie plutôt qu'en nombre de titres attribués ; de fournir des services d'arpentage efficaces aux paysans installés dans les zones de réforme foncière ; et d'adopter une législation appropriée en matière de conservation des sols et d'impôts fonciers. Toutes ces mesures devront s'inscrire dans un cadre politique et institutionnel couvrant à la fois la gestion des terroirs et l'administration foncière. En outre, il convient d'envisager attentivement la possibilité de donner accès à des terres domaniales. La déréglementation foncière, si elle s'accompagne d'une bonne surveillance des zones restées classées, engendrera probablement davantage de bénéfices sociaux que ne le ferait la délivrance de titres fonciers sur des terres appartenant déjà au domaine privé, dans un contexte où les droits fonciers ne sont pas une source de conflit manifeste.

¹ Feder, G., Onchan, T., Chalamwong, Y. et Hangladoran, C., *Land Policies and Farm Productivity in Thailand* (Baltimore, MD : Johns Hopkins University Press, 1986).