

GUIDES  
PRATIQUES  
POUR LES  
DÉCIDEURS  
POLITIQUES



# loger les **pauvres** dans les **villes** africaines

ONU  HABITAT  
POUR UN MEILLEUR AVENIR URBAIN

**L' Alliance des Villes**  
Cities Without Slums

# 3

**LE FONCIER :**  
UN RÔLE CRUCIAL DANS L'ACCÈS DES CITADINS  
PAUVRES À UN LOGEMENT

### **Guide pratique n°3 : le foncier**

Copyright © United Nations Human Settlements Programme  
(UN HABITAT), 2011

Tous droits réservés  
Programme des Nations Unies pour les établissements humains  
(ONU-Habitat)  
PO Box 30030, Nairobi, Kenya  
Tél : +254 2 621 234  
Télécopie : +254 2 624 266  
[www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)

#### **AVERTISSEMENT**

Les appellations employées dans la présente publication n'impliquent, de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites, ni quant à leur système économique ou à leur degré de développement. L'analyse, les conclusions et recommandations figurant dans le présent rapport ne reflètent pas nécessairement les vues du Programme des Nations Unies pour les établissements humains, de son Conseil d'administration ou de ses États Membres.

The analysis, conclusions and recommendations of the report do not necessarily reflect the views of the United Nations Human Settlements Programme, the Governing Council of the United Nations Human Settlements Programme or its Member States.

Numéro : HS/040/11F  
Numéro ISBN (Series): 978-92-1-131926-2  
Numéro ISBN (Volume): 978-92-1-132339-9

Photo de couverture : A. Grimard

La publication de la série Loger les pauvres dans les villes africaines a été possible grâce au soutien financier de l'Alliance des villes.

Publié par  
Programme des Nations Unies pour les établissements humains  
(ONU-Habitat)  
Service de la formation et du renforcement des capacités  
Courriel : [tcbb@unhabitat.org](mailto:tcbb@unhabitat.org)

Impression et Pré-presses ; BNUN/ Section des Publications/ Nairobi, Certification ISO 14001:2001

GUIDES PRATIQUES POUR LES DÉCIDEURS POLITIQUES

# loger les **pauvres** dans les villes africaines

**3** LE FONCIER:  
UN RÔLE CRUCIAL DANS L'ACCÈS DES CITADINS  
PAUVRES À UN LOGEMENT

ONU  HABITAT

L'Alliance des Villes  
Cities Without Slums

## REMERCIEMENTS

Cette série de guides pratiques a été préparée en s'inspirant d'une série similaire sur le logement des pauvres dans les villes d'Asie et qui a été publiée conjointement par ONU-Habitat et la CESAP (Commission économique des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique) en 2009. Cette série est une adaptation de la version pour l'Asie aux réalités et aux contextes des pays d'Afrique sub-saharienne et elle sera disponible en anglais, français et portugais. Ceci a été rendu possible grâce aux contributions financières de l'Alliance des villes et d'ONU-Habitat.

Les guides ont été rédigés par l'équipe d'experts du Centre africain pour les villes (ACC) dirigé par Edgar Pieterse, avec des contributions importantes de Karen Press, Kecia Rust et Warren Smit. Les experts de l'équipe qui ont contribué aux rapports de base précieux pour les guides sont Sarah Charlton, Firoz Khan, Caroline Kihato, Michael Kihato, Melinda Silverman et Tanya Zack. Bruce Frayne a apporté son concours à la gestion du projet et Tau Tavengwa en a magistralement assuré la conception. Un certain nombre de collègues du Service de la formation et du renforcement des capacités, du Service du logement et du Bureau régional pour l'Afrique et les pays arabes d'ONU-Habitat ont contribué à la conception, au développement et à l'étude des guides. Ce sont notamment Gulelat Kebede, Cynthia Radert, Claudio Acioly, Jean D'Aragon, Rasmus Precht, Christophe Lalande, Remy Sietchiping et Alain Grimard. Les guides ont aussi bénéficié des contributions de plusieurs experts ayant participé à la Réunion du Groupe d'experts qui s'est tenue en novembre 2009 à Nairobi (Kenya) : Benjamin Bradlow, Malick Gaye, Serge Allou, Barbra Kohlo, Ardelline Masinde, Esther Kodhek, Jack Makau, Allain Cain, Sylvia Noagbesenu, Kecia Rust, Babar Mumtaz, Alain Durand Lasserre, Alan Gilbert et Tarek El-Sheik.

Toutes ces contributions ont orienté cette série de guides pratiques. Nous espérons qu'ils faciliteront le travail quotidien des décideurs politiques dans la région de l'Afrique sub-saharienne dans leur quête de moyens susceptibles d'améliorer le logement et l'accès au foncier pour les citoyens pauvres.

# TABLE DES MATIÈRES

## CONDITIONS

IMPORTANCE DE L'ACCÈS AU FONCIER	5
PEU DE POSSIBILITÉS D'ACCÈS AU FONCIER LAISSÉES AUX CITADINS PAUVRES	6
LE FONCIER : CLÉ DE L'AMÉLIORATION DES BIDONVILLES EXISTANTS AUJOURD'HUI ET DE LA PRÉVENTION DE LEUR DÉVELOPPEMENT DEMAIN	7

## CONCEPTS

QU'EST-CE QUE LA SÉCURITÉ D'OCCUPATION?	8
OCCUPATION RELEVANT DU DROIT FONCIER COUTUMIER ET DE LA COMMON LAW DANS LES VILLES AFRICAINES	9
CARACTÉRISTIQUES SPÉCIFIQUES DU FONCIER	11
DROITS FONCIERS : INDIVIDUELS OU COLLECTIFS?	12
QUELLES OPTIONS DE RÉGIME FONCIER POUR LES PAUVRES?	13
LES FEMMES ET LES DROITS FONCIERS	15
COMMENT FONCTIONNENT LES MARCHÉS FONCIERS	16
MARCHÉS FONCIERS INFORMELS	18
COMMENT LES VILLES POURRONT-ELLES METTRE A DISPOSITION DU FONCIER POUR LE LOGEMENT	20
GOVERNANCE FONCIÈRE	

## MÉTHODES

10 STRATÉGIES POUR FACILITER L'ACCÈS DES PAUVRES AU FONCIER	24
STRATÉGIE 1 : PLANIFIER D'UNE MANIÈRE PLUS EFFICACE	25
STRATÉGIE 2 : UNE MEILLEURE INFORMATION FONCIÈRE	27
STRATÉGIE 3 : AMÉLIORATION DES SYSTÈMES D'IMPOSITION FONCIÈRE	30
STRATÉGIE 4 : PARTAGE DES TERRES	32
STRATÉGIE 5 : MISE EN COMMUN DES TERRES	32
STRATÉGIE 6 : PROGRAMMES PROGRAMMES DE SUBVENTION CROISEE	33
STRATÉGIE 7 : RÉGULARISATION DES BIDONVILLES EXISTANTS	34
STRATÉGIE 8 : UTILISATION DE TERRAINS DOMANIAUX POUR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS	36
STRATÉGIE 9 : APPRENDRE DES PROMOTEURS DU SECTEUR INFORMEL	36
STRATÉGIE 10 : APPUI AUX INITIATIVES COMMUNAUTAIRES	37

## OUTILS ET LIGNES DIRECTRICES

AVANTAGES ET LIMITES DES DIFFÉRENTES POLITIQUES FONCIÈRES	39
HUIT MESURES POLITIQUES SUSCEPTIBLES DE FACILITER L'ACCÈS DES PAUVRES À LA TERRE	40

## RESSOURCES

RÉFÉRENCES	43
AUTRES OUVRAGES À CONSULTER ÉVENTUELLEMENT	44
SITES INTERNET	44



*Le foncier est indispensable au développement urbain : « Des terres et des droits de propriété garantis pour tous sont indispensables pour réduire la pauvreté parce qu'ils sous-tendent le développement économique et l'inclusion sociale ».<sup>1</sup>*

## LE FONCIER: UN RÔLE CRUCIAL DANS L'ACCÈS DES CITA-DINS PAUVRES À UN LOGEMENT

### GUIDE PRATIQUE N° 3 POUR LES DÉCIDEURS POLITIQUES

Sans le foncier, il n'y aura pas de logements. Si l'on ne tient pas compte du problème du foncier, il est inutile de discuter de la question de savoir comment résoudre les problèmes de logement des pauvres dans nos villes. L'impossibilité d'avoir accès à des terrains décents, sûrs et abordables explique la présence d'un si grand nombre d'établissements informels dans les villes africaines et contribue à la pauvreté urbaine.

Le présent guide examine les différents types de régime foncier en vigueur dans les villes africaines et passe en revue certains des problèmes qu'ils posent et des avantages qu'ils présentent. Il étudie ensuite les différentes formes d'offre, d'évaluation, de financement et de transfert du foncier sur le marché formel, les raisons pour lesquelles celui-ci n'arrive pas à mettre à disposition des populations urbaines à faible revenu des terrains sûrs et appropriés et celles pour lesquelles la majorité des citoyens pauvres d'Afrique sont contraints de passer par les marchés informels pour obtenir des terrains pour leur logement.

Il est sans doute impossible de mettre un frein à l'urbanisation ou aux forces du marché qui font monter le prix des terrains en ville les rendant inaccessibles à la plupart des habitants – les pauvres en particulier. Bien que les autorités locales aient souvent un pouvoir de contrôle limité sur la terre et les processus fonciers, elles peuvent néanmoins faire bien des choses, à présent et dans le futur, pour fournir plus de terrains aux pauvres. Le présent guide décrit certaines des stratégies classiques et plus innovantes utilement mises en œuvre à cette fin.

Il ne s'adresse pas à des spécialistes mais a pour but d'aider à renforcer, aux niveaux national et local, les capacités des autorités et des décideurs politiques qui doivent rapidement arriver à mieux comprendre les problèmes de logement de ceux qui ont de faibles revenus.

## IMPORTANCE DE L'ACCÈS AU FONCIER

Les citadins pauvres n'ont probablement pas de problème plus fondamental que celui de l'impossibilité d'avoir accès à des terrains décents et sûrs pour répondre à leur besoin de logement, aussi minime soit-il. L'accès au foncier est un ingrédient inséparable de la capacité d'un ménage défavorisé à survivre, gagner son pain, épargner et se sortir de la misère. Outre le fait qu'ils servent de base au logement et donnent accès aux services, les droits fonciers garantis peuvent aussi jouer le rôle de filet de sécurité pendant des périodes difficiles et assurer une sécurité financière. Ils représentent un actif transférable important qui peut aussi faire l'objet d'une vente, d'une location, d'un héritage ou d'un emprunt. Ils encouragent aussi les gens à investir dans un logement meilleur et dans le foncier lui-même.

En même temps, il y a peu de problèmes urbains plus complexes ou susceptibles de créer des conflits que le foncier et l'utilisation qui en est faite. Au fur et à mesure que les villes s'étendent, que leur population augmente et qu'elles deviennent plus prospères, la demande de toutes les couches de la société pour le foncier exerce des pressions inimaginables sur l'espace urbain déjà rare et augmente sa valeur commerciale.

Actuellement il est beaucoup moins question d'utiliser les biens publics comme le foncier à des fins sociales mais beaucoup plus d'optimiser le rendement de l'actif parce que le foncier est devenu un produit de base acheté et vendu au plus offrant sur le marché.

Les pressions toujours plus fortes exercées sur le foncier sont affrontées de différentes manières et à différents niveaux dans les villes africaines. En Afrique, les pouvoirs nationaux et locaux ont élaboré des lois et des politiques qui régissent l'utilisation des sols et leur occupation pour répondre à des divers besoins contradictoires. En même temps, des pratiques et traditions religieuses et culturel-

les profondément enracinées et les régimes légués par l'administration coloniale qui, par le passé, régissaient l'attribution et l'utilisation des terres, prescrivent comment le foncier doit être utilisé et transmis à des particuliers et des communautés.

### L'occupation des sols a un caractère politique

Dans beaucoup d'endroits et de bien des façons, les citadins pauvres continuent à être traités comme des blocs de couleur sur une carte du développement, que l'on élimine ici et remet là - et non comme des êtres humains ayant de véritables besoins, de vraies familles, des aspirations concrètes et vivant dans des communautés bien réelles.

Les plans de développement qui déterminent ce qui va se passer dans une ville et où, les politiques d'occupation des sols déterminant l'utilisation qui en sera faite sont souvent traités comme des documents techniques que seuls des spécialistes peuvent comprendre et dont la préparation se borne à un exercice purement technique consistant à aménager le plus efficacement possible les routes, les zones, le drainage et l'accès.

L'administration de la croissance d'une ville a naturellement une dimension technique qui n'est pas négligeable mais le fait est que les plans de développement et les politiques d'occupation des sols ont un caractère hautement politique et devraient donc être traités comme tels. Ils ne sont pas gravés dans la pierre et chacun de leurs aspects est négociable. Si les villes peuvent trouver des moyens permettant aux communautés défavorisées de participer à la planification qui affecte leurs conditions de vie et leurs abris, les villes peuvent se développer sans causer les déplacements, la misère et l'appauvrissement de si grandes parties de la population urbaine.

## PEU DE POSSIBILITÉS D'ACCÈS AU FONCIER LAISSÉES AUX CITADINS PAUVRES



**L'expulsion peut être violente ou silencieuse** : l'expulsion peut se faire de différentes manières. Les propriétaires fonciers privés et les agences gouvernementales ont leurs propres méthodes pour expulser les pauvres qui n'ont pas de titre légal pour le terrain qu'ils occupent. Mais il existe aussi des formes d'expulsion plus silencieuses et plus efficaces : les forces du marché repoussent peu à peu les pauvres hors de la ville, une petite parcelle de terrain après une autre de sorte que pratiquement personne ne s'en rend compte jusqu'au jour où tous les pauvres ont disparu.

Alors que les systèmes législatifs jouent un rôle important en Afrique au niveau de l'offre de terrains en milieu urbain, la majorité des citoyens pauvres n'ont accès au foncier dans les villes africaines que dans le cadre de transactions extrajuridiques (informelles) fondées sur les pratiques traditionnelles de distribution des terres. Il ressort d'une étude réalisée dans six villes que 50 à 70 % des terres destinées au logement dans les villes africaines proviennent de sources informelles.<sup>2</sup> Le morcellement illicite de terrains publics et privés est le moyen le plus courant d'obtenir des terrains à aménager dans beaucoup de villes d'Afrique.

En même temps, une étude des villes sur l'ensemble du continent montre que, en milieu urbain, la vente des terrains est de plus en plus assimilée à celle d'un produit de base ce qui contribue à la création d'un marché foncier en plein épanouissement dans les grandes

villes du continent. En Tanzanie par exemple, plus de 70 % des terres étaient acquises par le biais de leur attribution par les pouvoirs locaux ou par héritage, en 1994. En 2001, 79 % des terrains périurbains étaient mis en vente sur le marché. Ceci montre bien que les régimes fonciers sont amenés à changer. Mais si le fait de considérer les terres coutumières comme un produit de base ouvre le marché foncier urbain en Afrique, il a aussi le potentiel d'exclure les citoyens défavorisés qui sont dans l'impossibilité d'acheter aux prix du marché.

Les possibilités qu'ont les pauvres de s'installer sur des terrains publics inutilisés et de construire des établissements informels s'amenuisent aussi, au fur et à mesure que sont occupées les parcelles de terre laissées à l'abandon dans les villes. Beaucoup de propriétaires fonciers privés et d'institutions publiques continuent à expulser les pauvres des larges zones urbaines



afin de libérer les terres qu'ils occupent pour les développer commercialement ou pour des projets d'infrastructures urbaines. Dans certains cas, ces gens se voient offrir une petite compensation monétaire ou un autre logement dans des sites éloignés mais la majorité des expulsés ne reçoivent rien du tout.

L'expulsion a presque inévitablement pour résultat un accroissement de la pauvreté ce qui pose un sérieux problème aux autorités qui tentent de développer l'économie et de réduire la pauvreté. Toute possibilité d'accès à un logement décent étant exclu pour une par-

tie importante des ménages urbains, les perspectives de développement économique d'une ville diminuent. Les personnes qui vivent dans la crainte d'une expulsion seront vraisemblablement moins à même de réaliser pleinement leur potentiel de travailleurs ou de citoyens et il est peu probable qu'elles investissent dans l'amélioration de leur logement ou de leur quartier. L'incertitude d'occupation peut aussi faire obstacle à l'investissement extérieur et à l'amélioration d'autres services comme l'eau, l'électricité et l'assainissement. *(Voir le guide pratique °4 sur l'expulsion).*

## LE FONCIER : LA CLÉ DE L'AMÉLIORATION DES BIDONVILLES EXISTANTS AUJOURD'HUI ET DE LA PRÉVENTION DE LEUR FORMATION DEMAIN

Lorsqu'on parle du foncier pour la construction de logements pour les revenus faibles, il est important de penser non seulement aux besoins fonciers d'aujourd'hui mais aussi à ceux de demain lorsque les habitants des bidonvilles existants seront plus nombreux et que des migrants démunis arriveront dans les villes. Il ne suffira pas d'assurer une meilleure sécurité d'occupation pour tous ceux qui vivent aujourd'hui dans des établissements informels et des bidonvilles si nous ne pouvons trouver aussi les moyens de mettre un terme à la nécessité de nouveaux bidonvilles et établissements informels à l'avenir.

Il est particulièrement important de planifier les besoins fonciers des populations futures dans les villes africaines. Bien que le rythme de l'urbanisation ralentisse, la population urbaine en Afrique devrait doubler d'ici à 2030 par rapport à son niveau de 2007. *(Voir le guide pratique n°1 sur l'urbanisation.)* Cette croissance considérable exige des efforts sérieux pour augmenter l'offre de terrains planifiés, légaux et abordables pour répondre aux besoins futurs.

Il se pourrait que, dans les villes, les biens fonciers privés soient utilisés de manière plus rentable que ceux appartenant au domaine public

mais c'est souvent au prix de l'exclusion des pauvres et des limites imposées à la capacité des pouvoirs publics d'administrer les terres en milieu urbain en équilibrant mieux leurs utilisations commerciales et sociales. Les terrains domaniaux restent l'une des sources potentielles de foncier les plus importantes pour la construction de logements destinés aux pauvres – maintenant et à l'avenir – mais ils posent encore de sérieux problèmes.

### Pourquoi les pauvres ne peuvent-ils avoir accès aux terrains domaniaux dans les villes?

1. **Du fait de la centralisation de la prise de décision**, les gouvernements nationaux gardent la main mise sur le foncier et les programmes de gestion foncière, tandis que les autorités locales, qui doivent gérer les problèmes des sans terre, n'ont qu'un rôle insignifiant dans la résolution de ces problèmes au niveau local.
2. **En raison de l'inefficacité de l'organisation de l'espace urbain**, il arrive trop souvent que l'on ne réfléchisse pas assez à la planification, au développe-

ment, à la viabilisation et à l'occupation des sols en milieu urbain - par exemple à la situation des sites par rapport aux possibilités d'emploi, aux routes et autres réseaux de transport, et aux endroits où il est possible de construire des infrastructures rentables comme l'eau et les systèmes d'égout - avec pour résultat un gaspillage de terrains et de revenus urbains.

3. **Les approches adoptées à l'initiative des gouvernements, reposent sur le fait qu'il appartient à l'État de fournir des terres à des fins de logement et d'établir des normes et des procédures pour les aménager.** Dans bien des cas, un monopole public d'appropriation du foncier a empêché les pauvres d'y avoir accès

en milieu urbain et a créé pour eux plus d'obstacles que de possibilités.

4. **Des cadres réglementaires stricts et coûteux** qui dictent comment le foncier devrait être fourni et aménagé ne réussissent bien souvent pas à satisfaire la demande des pauvres qui ont besoin de conditions beaucoup plus souples et abordables.
5. **La médiocrité des systèmes cadastraux** et la forte centralisation des systèmes d'information foncière pour l'enregistrement des droits fonciers et d'utilisation peuvent être à l'origine d'obstacles majeurs qui empêchent beaucoup de ménages défavorisés d'avoir accès au foncier.<sup>3</sup>

## QU'EST-CE QUE LA SÉCURITÉ D'OCCUPATION?

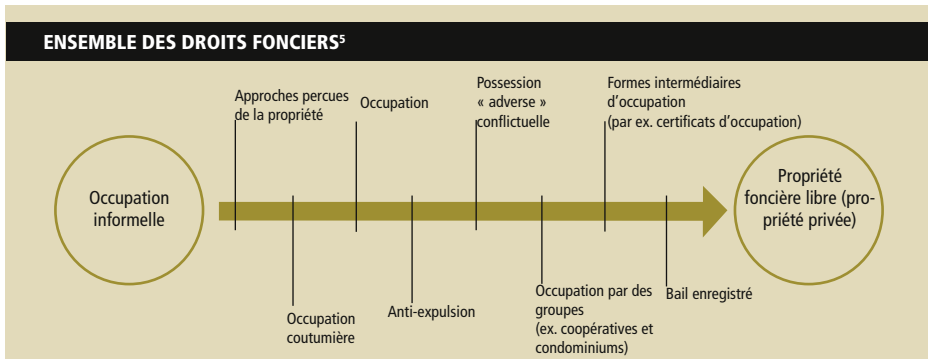
Dans tous les cas d'occupation, la sécurité comprend deux composantes principales, soit :

- Une durée raisonnable des droits correspondant à l'utilisation qui est faite du foncier et aux besoins sociaux de l'utilisateur;
- Une protection juridique effective contre l'expulsion ou la limitation arbitraire des droits fonciers, assortie de garanties exécutoires, de mesures juridiques ou sociales de compensation contre la perte de ces droits et de mécanismes accessibles et efficaces de règlement des différends.

D'autres aspects importants de la sécurité d'occupation sont notamment la liberté des utilisateurs des parcelles de léguer leur terrain

à leurs héritiers et de le louer, le prêter ou le donner à d'autres à titre provisoire ou pour une longue durée avec des garanties raisonnables de pouvoir le récupérer.

Il est possible d'assurer la sécurité d'occupation de différentes manières, par exemple par le biais de contrats locatifs de longue durée ou d'une reconnaissance formelle des droits fonciers coutumiers, assortie de mécanismes accessibles et efficaces de règlement des différends. Il ressort de l'expérience acquise dans le monde entier qu'une meilleure sécurité d'occupation présente beaucoup d'avantages pour les ménages et la communauté car elle favorise l'investissement dans les habitations et les quartiers.<sup>4</sup>



## SYSTÈMES D'ADMINISTRATION FONCIÈRE EN AFRIQUE

Il est important de relever que les systèmes d'administration foncière varient considérablement sur le continent africain. Dans la plupart des pays, les régimes formels/juridiques, coutumiers et extrajuridiques/informels coexistent. Leur importance relative peut varier d'un pays à l'autre – ainsi dans certains pays il existe un régime foncier formel/juridique étendu avec un marché foncier formel florissant alors que dans d'autres le régime foncier coutumier prédomine et le marché foncier formel est peu développé ou inexistant.

La proportion de fonciers appartenant à l'État comparée à ceux appartenant à des particuliers ou des communautés peut également varier. Ainsi, dans les pays où subsistent un héritage marxiste, comme le Mozambique, l'État possède toutes les terres. La plupart des régimes d'administration foncière se fondent sur des pratiques soit coutumières soit héritées du colonialisme alors que, dans certains pays, l'administration foncière s'appuie sur une approche islamique.

## L'OCCUPATION RELEVANT DU DROIT COUTUMIER ET DE LA COMMON LAW DANS LES VILLES AFRICAINES

Juridiquement, dans la plupart des villes africaines le foncier est mis à disposition dans le cadre du double système de l'occupation coutumière et de l'acquisition de titres de propriété soit en propriété libre soit par bail, en vertu du droit coutumier et de la common law respectivement.

Dans les régions où la charia est reconnue, par exemple au Nord du Nigéria, au Soudan et dans la région côtière du Kenya, ces règles religieuses influencent également l'offre foncière dans les villes. Bien que ces systèmes aient évolué depuis l'époque précoloniale et coloniale, les doctrines et les principes qui les sous-tendent sont différents de ceux d'autres systèmes juridiques autochtones et coloniaux; ceci a contribué à des rapports complexes au foncier dans les villes africaines et aux systèmes parfois contradictoires qui en ont résulté. Lorsque des terrains communaux font l'objet de transactions avec des « étrangers », le foncier est considéré comme un produit de base et vendu contre espèces au prix du marché. Toutefois, lorsqu'un membre du clan

reçoit le droit de l'utiliser, il ou elle ne paie pas le prix du marché mais est censé offrir un cadeau au chef en témoignage de gratitude. Ainsi, à Kinshasa, les chefs traditionnels Bahumbu jouent encore un rôle important dans l'octroi de terres à des fins de développement urbain.

Ces cadres juridiques relative à l'offre foncière ne sont pas statiques et ont évolué au cours des ans. Au Ghana et au Nigéria par exemple, le droit de la famille a remplacé le régime coutumier qui attribuait des droits fonciers à un groupe. L'occupation prend maintenant la forme de la libre propriété de droit coutumier plutôt que celle de droits d'utilisation communaux. La pression exercée sur les terrains en milieu urbain augmentant en raison de la croissance démographique et des migrations, dans les zones situées à la périphérie des villes, les terres détenues en vertu d'arrangements d'occupation communaux sont rapidement vendues par les membres des familles à des « étrangers » sur le marché libre.<sup>6</sup>

**TABEAU 1 : COMMENT LE FONCIER EST PERCU: PRINCIPALES DIFFÉRENCES ENTRE LE DROIT COUTUMIER ET LA COMMON LAW**

DROIT COUTUMIER	COMMON LAW
Le foncier n'est pas considéré comme un bien privé.	Le foncier est considéré comme un bien privé.
Le foncier n'est pas un produit de base. Il est généralement hérité ou attribué par un chef ou un roi.	Le foncier est un produit de base.
Le foncier a une valeur symbolique et spirituelle – ce n'est pas simplement une entité physique.	Le foncier peut avoir une valeur symbolique et spirituelle mais il est plutôt considéré comme une entité physique.
L'accès au foncier est déterminé par les relations sociales et politiques.	L'accès au foncier est déterminé par les relations sociales et politiques et par les moyens économiques – capacité de le louer ou de l'acheter.
Le foncier ne peut être vendu par les personnes qui l'occupent – le droit d'occupation communale ou familiale est conféré par un chef ou un roi, selon des pratiques sociales plutôt que des considérations financières.	L'octroi de titres fonciers – aliéner le foncier à un particulier en propriété libre ou par bail – est un processus régi par l'accès à des moyens financiers pour acheter ou louer le foncier et par son prix sur le marché.
L'occupation et l'utilisation du foncier sont dominées par des pratiques sociales ancrées dans la tradition.	L'occupation et l'utilisation du foncier sont dominées par des pratiques financières telles que contrats de location, de loyer ou d'achat.

## CARACTÉRISTIQUES SPÉCIFIQUES DU FONCIER



**Complexité de l'occupation des terres** : il arrive parfois que dans une même zone défavorisée, des ménages voisins aient des conditions d'occupation et un niveau de sécurité différents. Certains peuvent avoir un bail de location, d'autres peuvent être propriétaires de leurs parcelles, d'autres peuvent bénéficier de droits d'utilisation, d'autres encore peuvent être des squatters – ou les locataires de squatters – sans aucun droit d'occupation légale de la terre.

Le foncier a un certain nombre de caractéristiques spécifiques qui rendent la situation particulièrement complexe.

Ainsi, le foncier est plus qu'un simple actif. Pour beaucoup de gens, il est étroitement lié à l'identité, à l'histoire et à la culture individuelles et communautaires; il est aussi un moyen de subsistance et, pour beaucoup de pauvres, leur seule forme de sécurité sociale.

Une autre caractéristique particulière du foncier est le fait que différentes personnes ou différents groupes peuvent détenir des droits multiples sur la même parcelle. À un moment donné, une même personne peut ne pas nécessairement avoir le droit d'utilisation, de propriété et de contrôle d'un lopin de terre. En

fait, les droits fonciers ont de nombreuses dimensions physiques (notamment les droits sur le sol, l'eau, l'air et les minerais qu'il contient) et sociales (notamment les droits relatifs au contrôle de l'accès à ce terrain, de son utilisation, de sa vente, de sa location et de sa transmission par héritage ou don). Ainsi un certain nombre de personnes et d'institutions peuvent détenir différents types de droits sur le même terrain. Cette multiplicité de droits a engendré le concept de « ensemble de droits », ceux-ci étant détenus par différentes parties. Certains peuvent l'être par le propriétaire foncier (soit un propriétaire privé, soit une autorité politique coutumière, comme les *stool lands* du Ghana, ou l'État au Mozambique), d'autres l'étant par les usagers.<sup>7</sup>

## DROITS FONCIERS : INDIVIDUELS OU COLLECTIFS?

Ces dernières années, beaucoup d'institutions internationales de développement, de gouvernements et d'agences de financement ont encouragé les titres fonciers individuels, tant dans le cadre des établissements informels existants que des projets planifiés de réinstallation, dans l'intention de donner aux ménages pauvres des droits fonciers et la sécurité d'occupation afin de leur permettre d'avoir accès aux services et de sortir de la misère. Ils considèrent aussi que les titres de propriété individuels permettent à leurs détenteurs d'utiliser leur actif foncier comme garantie pour l'obtention de prêts bancaires pour leur logement ou leurs moyens de subsistance.

Mais la régularisation de l'occupation par l'octroi de titres individuels à des résidents d'établissements informels peut parfois prendre beaucoup de temps, être coûteux et favoriser la corruption. Il est aussi de plus en plus manifeste que les avantages des titres fonciers individuels ont été exagérément grossis. Beaucoup de ménages n'en veulent pas à cause de leur coût et du risque de perdre leur terrain s'ils doivent engager leurs titres pour obtenir des prêts bancaires qu'ils auront peut-être des difficultés à rembourser. Les titres de propriété individuels peuvent même accroître un sentiment d'incertitude en sapant à la base les droits fonciers préexistants, établis éventuellement en vertu du droit coutumier.

Les pauvres qui possèdent un bien précieux et légalement commercialisable comme le foncier risquent rapidement de se trouver dans l'obligation de s'en défaire et de s'installer illégalement ailleurs. Le processus d'embourgeoisement des établissements pauvres et des projets de logements pour les faibles revenus dans des zones urbaines centrales convoitées est un véritable danger.

Les titres de propriété individuels ne sont pas le seul moyen de garantir aux pauvres la sécu-



**Réfléchir à long terme** : à l'heure de choisir entre droits fonciers individuels ou collectifs, toute politique devrait avoir pour objectif premier d'assurer la sécurité des ménages et des communautés déshérités et de les protéger contre l'expulsion – à court et à long terme.

rité d'occupation. Une autre solution consiste à formaliser ou améliorer progressivement les droits de propriété.

Le titre collectif est l'un des meilleurs moyens de garantir le maintien des établissements de personnes à faible revenu; ceci est possible avec des baux de location collectifs de longue durée ou l'octroi de titres fonciers à des coopératives communautaires, pour autant que la communauté soit organisée. (*Voir le Guide pratique n°6 concernant les organisations communautaires*).

Les droits de propriété collective peuvent jouer un rôle tampon puissant contre les forces du marché, souder les membres des communautés entre eux et leur donner un motif structurel de rester unis, là où la vie communautaire peut être un mécanisme important de survie.

## QUELLES OPTIONS DE RÉGIME FONCIER POUR LES PAUVRES?

Dans toute ville, différents types de régime foncier peuvent exister parallèlement, depuis des titres formels de propriété jusqu'à des régimes fonciers coutumier et informel. Chacun a des avantages et des inconvénients. Les régimes coutumiers par exemple sont excellents pour maintenir la cohésion sociale d'une communauté mais ils peuvent ne pas résister aux pressions économiques toujours plus fortes exercées sur la terre et, bien souvent, ils ne sont pas accompagnés de documents justificatifs. Dans un régime de propriété privée, le foncier est en général utilisé de manière plus efficace et plus rentable mais l'utilisation qui en est faite évince souvent les pauvres et limite la capacité de l'État à élaborer des stratégies glo-

bales pour la gestion foncière au niveau des villes. La possession du foncier par des institutions publiques ou des organisations à but non lucratif peut offrir aux occupants et locataires ayant de faibles revenus de meilleures possibilités d'accès à des emplacements de choix mais la bureaucratie et la corruption rendent difficile l'administration de ce type de foncier.

Le tableau ci-dessous montre les principaux régimes fonciers typiques des villes africaines.<sup>8</sup> Les pauvres ont habituellement intérêt à s'en tenir aux régimes déjà en place dans un établissement, ce qui leur permet de rester au même endroit, sans bouleversement ni perturbation de leurs conditions de vie précaires et de l'aide sociale qu'ils reçoivent.

TABLEAU 2 : LES RÉGIMES FONCIERS ET LEURS CARACTÉRISTIQUES

RÉGIME FONCIER	CARACTÉRISTIQUES	AVANTAGES	LIMITES
Libre propriété (propriété privée)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propriété à durée illimitée</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sécurité maximale</li> <li>• Liberté d'utiliser, disposer, hériter</li> <li>• Peut servir de garantie d'emprunts</li> <li>• Optimise la valeur commerciale et permet au détenteur de bénéficier des plus-values</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coûts d'accès élevés</li> <li>• Nécessite de normes hautement techniques, d'une forte capacité d'administration de la part des autorités, d'incitations claires à enregistrer les transactions</li> <li>• Risque d'embourgeoisement s'il n'y a pas de plan d'ensemble</li> </ul>
Bail de location enregistré	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possession d'une propriété en location pour une durée déterminée (allant parfois jusqu'à 999 ans)</li> <li>• Le propriétaire doit créer la propriété à louer et la transférer au locataire emphytéotique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presque aussi sûr que la libre propriété mais pour une durée spécifique</li> <li>• Le locataire emphytéotique peut vendre le bail, les années restant à courir sur celui-ci seront transférées au nouveau locataire emphytéotique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nécessite un cadre juridique et coûts d'accès généralement élevés</li> </ul>

TABLEAU 2 : LES RÉGIMES FONCIERS ET LEURS CARACTÉRISTIQUES

RÉGIME FONCIER	CARACTÉRISTIQUES	AVANTAGES	LIMITES
Location (publique ou privée)	<p>Deux options :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>publique : occupation d'un terrain ou d'un logement appartenant à l'État</li> <li>privée : location par un propriétaire à des locataires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les deux options offrent une bonne sécurité; cependant, un contrat juridiquement exécutoire est plus important dans le cas de la location privée</li> <li>La mobilité dépend de l'offre, souvent meilleure dans le cas d'une location privée</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'offre de location publique peut être limitée et mal située</li> <li>La location privée est susceptible d'abus</li> <li>Les deux formes peuvent soulever des problèmes au niveau de l'entretien</li> <li>La location privée dépend de la libre propriété</li> </ul>
Coopératives et condominiums	<ul style="list-style-type: none"> <li>Propriété acquise à une coopérative ou à une société dont les résidents ou les membres sont copropriétaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bonne sécurité</li> <li>Maintien de la cohésion du groupe</li> <li>Avantages pour le remboursement des emprunts de logement par le groupe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nécessité d'un cadre juridique</li> <li>Les restrictions imposées peuvent réduire l'intérêt à investir</li> <li>Nécessité d'un double enregistrement – celui du terrain et celui de l'association</li> <li>Les associations peuvent être victimes de mauvaise gestion</li> </ul>
Occupation coutumière	<ul style="list-style-type: none"> <li>Propriété acquise dans la famille, la communauté, le groupe ou la tribu</li> <li>Le foncier est géré par des dirigeants au nom de la communauté</li> <li>Une variante est l'occupation religieuse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pratique largement acceptée dans certaines parties du monde</li> <li>Simplicité de l'administration</li> <li>Maintien de la cohésion sociale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Subit les pressions de l'augmentation de la valeur du foncier et de sa commercialisation</li> <li>Faiblesse éventuelle de l'obligation de rendre compte des autorités traditionnelles</li> </ul>
Formes intermédiaires d'occupation	<ul style="list-style-type: none"> <li>Offre un degré raisonnable de sécurité tout en protégeant l'intérêt public à long terme et les possibilités de changement dans l'utilisation du foncier</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Provide reasonable security, while protecting long-term public interest and options for change of land use</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gouvernement responsable de la compensation en cas de transfert; ceci risque d'entraver la reversion</li> <li>Souvent perçues comme peu sûres du fait de leur courte durée</li> </ul>
Occupation informelle	<ul style="list-style-type: none"> <li>Squatting, sous-répartitions non autorisées, location non officielle, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Souvent une réaction à l'échec de la politique d'attribution des terres publiques</li> <li>Peut fonctionner avec des éléments issus du système « formel » (par ex. contrats)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Risque d'expulsion</li> <li>Exposition à des pratiques corrompues</li> <li>Emplacement dangereux</li> <li>Logement inadéquat</li> </ul>



## LES FEMMES ET LES DROITS FONCIERS



**Un plus grand nombre de femmes apposent leur signature sur la ligne pointillée** : dans les projets de logement de plus en plus nombreux administrés par des communautés, les titres de propriété ou les baux de location sont habituellement signés par les femmes du foyer.

Dans la plupart des pays d'Afrique, l'accès des femmes au foncier et leurs droits dans les régimes fonciers coutumiers sont déterminés par leurs relations avec une figure patriarcale telle qu'un père, un mari, un oncle ou un frère. Tant que ces relations restent claires et incontestées, les droits des femmes au foncier et à son utilisation sont souvent protégés. Cependant, en cas de décès, de divorce ou de litige avec le patriarche principal, le droit de la femme au foncier est menacé. Ce manque de sécurité pose problème non seulement pour les femmes mais aussi pour les ménages qu'elles soutiennent.

Même dans les pays où la législation est moderne et interdit la discrimination, les droits de propriété des femmes sont souvent ignorés lors de l'achat, de la vente, de l'héritage, de la location ou de l'attribution de terres. Les femmes dépendent ainsi souvent des hommes de la famille ou du ménage et elles sont donc très vulnérables lorsqu'il y a des problèmes suite à leur abandon par un époux volage ou endetté, à la saisie de la maison lors d'un différend domestique ou à la perte du terrain et du logement après un divorce.<sup>9</sup>

Outre le fait que ce genre de discrimination constitue une violation des droits fondamentaux des femmes, il est contraire à une bonne gestion urbaine et n'a aucun sens sur le plan économique. Les femmes sont invariablement considérées comme débitrices à moindre risque que les hommes en ce qui concerne le remboursement de prêts et les ménages dirigés par une femme représentent souvent une forte proportion de la population à faible revenu d'une ville.

Ces ménages peuvent tirer des avantages considérables des possibilités de sécurité, de statut et de gain que peut offrir une parcelle de terrain, aussi petite soit-elle. Il existe aussi un lien étroit entre les droits fonciers des femmes et la réduction de la pauvreté car le contrôle qu'elles exercent peut améliorer les conditions de vie d'un ménage à bien des égards.

Trop souvent les femmes n'ont pas droit à la parole lorsque les politiques foncières sont élaborées du sommet vers la base et elles n'ont guère de possibilités d'exprimer leurs préoccupations et leurs préférences. La participation des organisations locales à la concep-

tion et à la mise en œuvre des programmes est un très bon départ mais il ne reflète pas automatiquement les besoins des femmes et ceux des hommes. Les organisations locales sont souvent représentées par des hommes et la contribution des femmes aux décisions est souvent inexistante. Il y a lieu de faire davantage d'efforts pour que les intérêts des femmes soient dûment pris en compte dans toutes les interventions foncières.

De plus en plus, les gouvernements, les ONG et les organisations communautaires colla-

borent pour que les droits fonciers des femmes deviennent une réalité dans la pratique. À titre d'exemple, les gouvernements devraient examiner comment définir les droits fonciers (le postulat étant bien souvent que l'homme est le chef du ménage) et faciliter les procédures de leur enregistrement au nom de la femme. Ceci permet aussi de protéger plus facilement les femmes en cas de litige foncier. Pour que les femmes connaissent vraiment leurs droits fonciers, il est important qu'elles aient une connaissance de leurs droits et bénéficient d'une assistance juridique.

## COMMENT FONCTIONNENT LES MARCHÉS FONCIERS



De plus en plus, le foncier est perçu comme un produit de base et non comme un bien courant dont l'utilisation doit être soigneusement réglementée dans l'intérêt de tous les citoyens. Ce changement a de profondes répercussions sur l'utilisation qui est faite des terres des domaines public et privé et sur sa réglementation par les gouvernements.

Tout terrain propre à la construction de logements a une valeur et peut être acheté ou vendu, qu'il appartienne à l'État ou à des particuliers et qu'il soit intégré dans le secteur du marché formel ou informel. Les forces du marché déterminent en définitive qui utilise une parcelle de terrain et quelle est sa valeur, sauf lorsque les pouvoirs publics fournissent directement des terres dans le cadre de projets d'habitation subventionnée. Et pourtant,

même les terres du domaine public, une fois attribuées et construites en logements pour les faibles revenus, sont mises sur le marché formel ou informel où elles sont achetées ou vendues. Les prix sont déterminés par la demande immobilière à un emplacement spécifique doté d'infrastructures de qualité.

Les forces du marché, les pressions démographiques et la croissance urbaine continuent à accroître la demande de terres mais, dans la plupart des villes, l'offre reste bien inférieure à cette demande. Certains gouvernements se sont efforcés d'augmenter l'offre de terrains viabilisés en réglementant les marchés fonciers urbains, tandis que parallèlement toutes sortes de systèmes informels se sont développées avec le temps pour répondre aux besoins que le marché formel ne peut

satisfaire. Toutes les tentatives faites par des pauvres ou des gouvernements pour obtenir des terrains pour la construction de logements abordables doivent tenir compte de ces forces. Il est donc indispensable de bien comprendre les principes fondamentaux des marchés qui ont une incidence sur les possibilités d'accès à des terres constructibles en milieu urbain.

## L'offre foncière

À moins qu'il soit possible de créer de nouveaux espaces en aplanissant des montagnes, en comblant des étendues d'eau ou en repoussant les frontières de la ville en prenant sur les zones agricoles, l'offre foncière est plus ou moins fixe. Les règlements en matière d'urbanisme peuvent, cependant, avoir une influence sur les superficies disponibles à certaines fins. Les terres non utilisées ne sont pas officiellement comprises dans l'offre du marché tant qu'elles ne sont pas mises en vente ou proposées à la location, mais si des

squatters les occupent, ou si les politiques gouvernementales encouragent leur développement ou leur utilisation pour des logements sociaux, elles entrent alors dans la sphère de l'offre foncière.

Contrairement à d'autres objets qui peuvent être achetés ou vendus, chaque parcelle de terrain est unique. Chacune se trouve dans un endroit spécifique et présente des avantages et des inconvénients aux niveaux de l'accès, du terrain, de la proximité des moyens de transport et des infrastructures. Son emplacement et ses autres attributs déterminent sa valeur, son utilisation et son prix de vente. Tous ces attributs sont influencés par les changements qui interviennent au niveau de la demande dans une ville. Lorsque l'offre diminue et que la demande croît, les prix montent – très rapidement même. En conséquence, ce sont les plus riches qui auront accès aux meilleurs terrains des villes, pas ceux qui en ont le plus besoin.

## LA DEMANDE FONCIÈRE

L'accroissement démographique a automatiquement pour corollaire une augmentation de la demande foncière – parcelles de terre de toutes dimensions et situées dans différents endroits, pour tous les groupes de revenu et couvrant l'ensemble du spectre de régimes fonciers (formels et informels), et pour toutes sortes d'utilisation : commerciale, industrielle, de loisir et publique. Lorsque la population d'une ville augmente rapidement et que les pouvoirs publics et les marchés fonciers ne peuvent répondre assez vite à la demande, les prix des terrains montent en flèche.

Il ne s'agit pas tant de la demande foncière proprement dite que de l'utilisation que l'on peut faire de la terre. La demande sera plus forte dans certains endroits que dans d'autres pour certaines utilisations. La demande de terrains commerciaux à proximité du centre ville par exemple peut être supérieure à celle de terrains pour la construction de logements. Pour la même raison, les acheteurs peuvent être prêts à payer davantage s'il s'agit d'un

terrain à usage commercial qu'à usage résidentiel.

La demande a aussi des effets sur les choix que font les propriétaires fonciers. Ainsi, un propriétaire peut décider de vendre son bien à des fins commerciales plutôt que pour la construction de logements, si des acheteurs commerciaux sont prêts à payer le prix fort. Lorsque des promoteurs espèrent faire de gros bénéfices en aménageant un terrain, ceci peut faire monter le prix qu'ils sont prêts à payer.

Les propriétaires fonciers peuvent également choisir de garder leurs terres et d'attendre pour vendre plus tard lorsque les prix monteront peut-être ou que les acheteurs auront plus facilement accès à des capitaux. Ce genre de spéculation peut contribuer à la hausse des prix. Pour un spéculateur qui vend un terrain acheté six mois plus tôt le triple de ce qu'il l'a payé, c'est très agréable; par contre, pour les ménages à faible revenu qui cherchent un endroit pour vivre, cela rend les choses encore plus difficiles.

## MARCHÉS FONCIERS INFORMELS

Les marchés fonciers urbains peuvent être vus comme une gamme complète allant de pratiques parfaitement légales et réglementées à l'extrémité « formelle » jusqu'à des pratiques tout à fait illégales et non réglementées à l'extrémité « informelle ». Il n'y a pas de distinction nette entre marchés fonciers formels et informels et, bien souvent, il y a un mélange des deux (par exemple lorsque des biens fonciers formellement enregistrés sont vendus sur le marché informel sans passer par les processus officiels de transfert de propriété). Lorsque, dans une ville, l'offre du marché foncier formel est insuffisante pour satisfaire la demande, les prix augmenteront et un nombre toujours plus grand de personnes seront dans l'impossibilité de trouver un logement ou un terrain à un prix abordable. Par conséquent, lorsque les pauvres sont exclus des marchés formels, ils se tournent vers les marchés informels.

La plupart des villes africaines ont des marchés fonciers informels florissants qui satisfont les besoins fonciers et en logement des citoyens les plus déshérités, y compris les squatters et les migrants. Ces marchés informels sont si efficaces que, dans beaucoup de villes africaines, la majorité des transactions foncières se font maintenant sur ce marché.

Dans quelques villes, il est encore possible aux ménages à faible revenu de trouver, sur le marché formel, des terres privées abordables qui risquent cependant de poser des problèmes ou d'être mal situées. Mais dans la plupart des plus grandes villes, il est pratiquement impossible de trouver des terres que les pauvres puissent se permettre d'acheter sur le marché formel. Bien souvent, la bureaucratie des mécanismes du marché formel est si lourde, les retards si grands et les coûts si élevés que nombreux sont ceux qui se retrouvent sur le marché informel. Sur ce marché, les ménages pauvres peuvent avoir accès à la

terre rapidement et à des prix abordables, avec des conditions de paiement adaptées à leurs réalités économiques, mais il est fort possible que les terrains ne soient pas viabilisés.

Les gens acceptent les risques, l'insécurité et les inconvénients physiques du secteur informel parce qu'ils n'ont pas le choix. Les parcelles disponibles sur les marchés fonciers informels sont peut-être petites, mal desservies, mal placées et sans garantie juridique d'occupation mais elles sont abordables et disponibles sur le champ. Les marchés fonciers informels sont aussi beaucoup plus simples, plus rapides et moins alourdis par la bureaucratie. Il suffit parfois d'un après-midi pour qu'un résident puisse obtenir une parcelle sur le marché foncier informel; par contre, il faut parfois des années d'attente sur une liste et des mois de paperasserie compliquée et de frais à payer pour obtenir un terrain dans le cadre d'un programme public de sites-et-services ou d'un projet de logement, sans parler des dépenses en pots-de-vin. Au Gabon par exemple, l'enregistrement d'un titre de propriété dans le cadre du système légal prend de 6 à 24 mois. Au Cameroun, il faut de 15 à 18 mois pour enregistrer les cas simples mais le processus peut durer jusqu'à sept ans.<sup>10</sup>

Ceux qui obtiennent des terres en passant par le marché informel le font aussi dans l'espoir que, plus tard, leur terrain sera peut-être régularisée. Avec un peu de chance, de la persévérance, de l'organisation et un peu d'aide des ONG ou d'un bon programme d'appui gouvernemental, de nombreuses communautés informelles sont en mesure d'améliorer progressivement leurs conditions de logement, les services de base et leur environnement. Ces améliorations finiront peut-être par aboutir à une certaine reconnaissance juridique ou à des droits fonciers communautaires.

## Comment les gens obtiennent des terres sur les marchés informels?

Sur le marché informel, les gens achètent ou louent à des personnes ayant des droits réels ou perçus comme tels sur la terre en question, par exemple :

- Terrain occupé sans l'autorisation de quiconque vendu ou loué à quelqu'un d'autre, ou subdivisé, vendu ou loué par parcelle, avec ou sans constructions.
- Terrain acquis dans le cadre de régimes fonciers coutumiers occupé, subdivisé, loué ou vendu, avec ou sans habitations/chambres.
- Terrain faisant partie d'un projet reconnu par le gouvernement (avec ou sans constructions), acheté, vendu, loué, sous-loué ou subdivisé.
- Terrain en propriété légale mais situé dans des zones interdites à la construction de biens résidentiels, vendu ou loué sur le marché informel.
- Terrain possédé légalement subdivisé en parcelles d'une superficie inférieure à celle autorisée par les règlements de construction et vendues ou louées sur le marché informel, avec ou sans constructions).

### MARCHÉS FONCIERS INFORMELS DANS LES VILLES AFRICAINES : OPPORTUNITÉS ET RISQUES OPPORTUNITIES AND RISKS

Les marchés fonciers informels peuvent associer des pratiques relevant du droit coutumier et de la common law et des normes adaptées par les communautés pour faire face aux besoins d'un environnement urbain en évolution rapide. Le fait que ces moyens d'accès au foncier en milieu urbain ne soient pas reconnus dans la législation d'un pays ne signifie pas que l'État n'intervient pas. Quelques exemples de l'Afrique du Sud et de la Tanzanie illustrent le fait que les fonctionnaires sont souvent témoins de ventes informelles de terres et tiennent un registre des transactions foncières. Mais l'État ou ses agents ne jouent pas toujours le rôle d'arbitre ou de témoin et, dans certains cas, ils s'opposent à de telles pratiques. Lorsqu'il en est ainsi, le processus d'acquisition de terres et d'adjudication de droits dans le cadre de ces mécanismes informels est extrêmement peu sûr et susceptible d'abus.



Il arrive que les procédures de vente de terres sur ces marchés informels soient perfectionnées. À Cotonou (Bénin) par exemple, les familles qui vendent des terres coutumières délivrent aux acheteurs un certificat de non litige, document qui rassure les acheteurs quant au fait que la transaction foncière à laquelle ils se livrent protège leurs droits sur cette terre. Alors que le document est signé par les chefs ou des fonctionnaires locaux et reconnu comme moyen légitime de justification de la possession d'un bien dans un quartier, il n'en reste pas moins un document « non officiel » ayant juridiquement peu de valeur en matière de protection. Ces pratiques « non légales » se retrouvent partout dans les villes africaines, le plus souvent dans les zones périphériques où il y a des terres à convertir pour un usage urbain et où différentes catégories de citoyens – pauvres, migrants ou familles de classe moyenne – sont de plus en plus nombreuses à trouver des logements abordables et des terrains pour usage résidentiel ou commercial.<sup>11</sup>

## CONFLITS À PROPOS DE TITRES DE PROPRIÉTÉ DANS LA ZONE PÉRIPHÉRIQUE DE MAPUTO



À Zimpeto, dans la vallée de l'Infulene à la périphérie de Maputo, 50 petits agriculteurs membres d'une association ont perdu les terres qu'ils avaient cultivées pendant plus de 10 ans et sur laquelle ils avaient des droits d'usager. La superficie de 100 x 150 m qu'ils travaillaient a été « vendue » par un intermédiaire qui prétendait les représenter. Le nouveau « propriétaire » est arrivé avec un titre provisoire de propriété en disant qu'il avait payé MZM 120 millions (environ 5 000 dollars) à un comité représentant les paysans qui cultivaient ces terres. Les membres de l'association ont été expulsés et ils n'avaient pas les ressources nécessaires pour saisir le tribunal. Bien qu'il existe des commissions locales de règlement des différends, celles-ci sont habituellement composées des mêmes dirigeants locaux qui sont consultés avant la délivrance de certificats. En dehors du système juridique formel, il y a beaucoup moins de moyens de contester des pratiques corrompues ou peu objectives de vente ou d'attribution des terres.<sup>12</sup>

## COMMENT LES VILLES POURRONT-ELLES METTRE A DISPOSITION DU FONCIER POUR LE LOGEMENT

Fournir des terrains pour loger les pauvres est souvent une question de volonté politique de la part des gouvernements. Quand cette volonté est présente, les gouvernements disposent d'un certain nombre d'outils de gestion foncière pour offrir davantage de terres à des fins de logement :

- **Processus de gestion de l'utilisation des terres** déterminant les lots de terrains municipaux qui peuvent être ou non utilisés.
- **Fiscalité foncière** permettant aux villes d'imposer les propriétaires fonciers sur les terres qu'ils possèdent, pour les services municipaux dont ils bénéficient et les diverses utilisations de leurs terres.
- **Systèmes d'informations foncières** municipaux utilisés pour tenir à jour les informations relatives à la propriété foncière, à l'utilisation des terres et aux détenteurs de droits juridiques sur des terres et lesquelles.
- **Règlements d'occupation fonciers** déterminant les types de droits fonciers que peuvent avoir sur un terrain les divers propriétaires, utilisateurs et occupants.
- **Processus de planification du développement spatial** déterminant l'utilisation et l'aménagement futurs de terrains municipaux spécifiques.
- **Normes de développement** établissant les règles et les spécifications physiques



Les autorités municipales se plaignent invariablement que l'offre foncière est insuffisante pour loger les pauvres. Mais lorsque ceux-ci regardent autour d'eux et mènent leurs propres enquêtes, ils trouvent partout des poches de terrain – public et privé – vides dont beaucoup conviennent parfaitement à des logements sociaux. Les gouvernements peuvent utiliser un certain nombre d'outils pour aider à libérer ces terres en vue de leur utilisation pour la construction de logements et à d'autres fins sociales.

des différentes sortes d'infrastructures et de services dont les terres devraient être équipées en fonction de leur utilisation.

Pour que ces outils soient efficaces et assurent une offre suffisante de terrains pour la construction de logement pour les faibles revenus, la ville devra être dotée d'un bon système d'administration, d'une organisation efficace, de procédures décisionnelles transparentes et de la technologie de l'information appropriée pour la collecte, le traitement, le stockage et la diffusion d'informations foncières.

## Qu'est-ce que la gestion foncière ?

La gestion du foncier urbain est un système comprenant des acteurs et des activités interdépendants ayant pour but de garantir

l'efficacité de l'allocation et de l'utilisation de l'espace urbain, en particulier du foncier. Les processus de la gestion foncière comprend les processus d'accès au foncier, les modalités relatives à la possession de biens fonciers et à leur transfert ainsi que les systèmes d'aménagement et de réglementation de leur utilisation.

Une bonne gestion foncière existe quand les autorités municipales se donnent les moyens d'élaborer des politiques et de prendre des décisions équitables et efficaces au sujet de l'allocation, de l'utilisation et de l'aménagement des ressources foncières de la ville.<sup>13</sup>

## GOVERNANCE FONCIÈRE



**Le foncier est une question politique** : la faiblesse de la gouvernance aggraverait encore tous les problèmes qui se posent dans le secteur foncier. Lorsque tel est le cas, la « mainmise de l'État » est chose courante - ceux qui sont au pouvoir ayant la possibilité d'exercer un contrôle sur une bonne partie des terres et de leurs ressources. La corruption risque de poser aussi un sérieux problème. En définitive, ceux qui souffrent dans les villes sont les ménages les plus démunis.

Les questions relatives aux régimes fonciers ne peuvent être dissociées de celles plus larges de la gouvernance de nos villes et de la mesure dans laquelle celles-ci sont en mesure d'équilibrer les besoins fonciers contradictoires du milieu urbain tout en satisfaisant les besoins les plus élémentaires des citoyens les plus déshérités. Bien que des problèmes techniques importants aient aussi des répercussions sur l'administration foncière, celle-ci est en définitive une question de politique et de gouvernance.

La concurrence entre objectifs sociaux, économiques et environnementaux pèse lourd dans la décision relative à l'utilisation de terres municipales très limitées. Les décideurs sont confrontés quotidiennement à des choix difficiles pour résoudre le problème de ces besoins concurrents – par exemple la question de savoir si ces terres rares devraient être utilisées pour la construction de logements, d'usines,

pour créer des parcs ou plutôt pour préserver l'héritage culturel d'un lieu particulier. La qualité de la gouvernance détermine comment il y a lieu de gérer cette concurrence et aussi comment régler les différends et les conflits éventuels. C'est aussi la gouvernance qui décide si les citoyens peuvent avoir accès à des informations foncières (ou s'ils doivent donner des pots-de-vin), et si les décisions sur les questions foncières sont transparentes. Comme les pauvres constituent le groupe le plus faible en concurrence pour les terrains dans les villes, les gouvernements doivent activement adopter des politiques de gouvernance qui leur soient favorables.

S'agissant de bonne gouvernance foncière, les questions à se poser sont notamment les suivantes : qui profite des lois et des politiques foncières telles qu'elles sont appliquées aujourd'hui dans nos villes? Qui prend les décisions et comment sont-elles appliquées?



Comment ces décisions s'appuient-elles sur les institutions traditionnelles? Comment ces décisions affectent-elles les ménages les plus démunis de nos villes?

## Qu'est-ce que la gouvernance foncière?

La gouvernance foncière s'entend des règles, processus et structures de prise de décisions en matière d'accès à la terre et de son utilisation, de l'application et du respect des décisions et de la gestion d'intérêts fonciers concurrents.

La gouvernance foncière englobe les institutions statutaires, coutumières et religieuses ainsi que les institutions informelles. Elle comprend des structures étatiques, telle qu'agences foncières, tribunaux, ministères et municipalités en charge du foncier. Elle comprend aussi des promoteurs informels et des organismes traditionnels. Elle établit le cadre juridique et politique du régime foncier ainsi

que les pratiques traditionnelles régissant les transactions foncières, les héritages et le règlement des différends.

Les ressources foncières d'une juridiction étant limitées, les parties prenantes intéressées se font souvent concurrence pour avoir accès à ces ressources et les utiliser. Si la gouvernance foncière est faible, les plus forts peuvent l'emporter sur leurs concurrents pour obtenir ces ressources trop rares. Cependant, une bonne gouvernance permet de gérer de manière responsable les avantages tirés de la terre et les ressources naturelles et de répartir équitablement les bénéfices. L'efficacité de gestion foncière municipale réduit les tensions sociales et favorise la croissance économique et la réduction de la pauvreté.

Une bonne gouvernance foncière se caractérise notamment par la sécurité d'occupation pour tous, des processus décisionnels transparents et participatifs, l'adhésion à la règle du droit, la durabilité, l'efficacité et l'efficience.<sup>14</sup>

## 10 STRATEGIES POUR FACILITER L'ACCÈS DES PAUVRES AU FONCIER



**La meilleure façon de résoudre les problèmes fonciers et de logement consiste à soutenir un large éventail de groupes et de méthodes sur de nombreux fronts**

Les gouvernements et les agences de développement tombent souvent dans le piège de croire qu'il existe une solution unique pour tous les problèmes fonciers, ce qui est un mythe pour les deux raisons suivantes :

1. Les contextes politiques, les cadres juridiques, la propriété foncière, l'évolution urbaine, les sources d'emploi et les organisations communautaires varient tous considérablement d'un lieu à l'autre et il est impossible qu'une politique ou un programme s'applique à tous. Une solution susceptible de donner un bon résultat dans un endroit peut complètement échouer dans un autre. De même, une solution peut être valable pour 20 % des citadins pauvres mais pas pour les 80 % restants.
2. Ceux qui sont à la recherche d'une solution unique manquent beaucoup d'occasions en ne regardant que dans une seule direction. La richesse de l'expérimentation et de l'innovation dans de nombreux domaines, dans de nombreux styles et avec un grand nombre de groupes essayant des stratégies différen-

tes est la méthode la plus susceptible de produire des solutions valables. Il faut oublier celles qui sont inadéquates; en revanche, il faut appuyer, peaufiner, élargir, puis reproduire ou adapter dans d'autres endroits celles qui sont prometteuses.

Le foncier et toutes les possibilités qu'il offre doivent être considérés dans le cadre d'une approche plus large pour garantir un logement aux citadins pauvres. Les questions foncières doivent être étudiées dans le contexte de l'administration et de l'aménagement urbains, de la mise en place des infrastructures, et du renforcement économique et social des pauvres.

Les 10 stratégies ci-après devraient être examinées en même temps que celles décrites dans les autres petits guides de cette série, notamment ceux concernant les sites et services et les autres alternatives à l'expulsion (*Guides pratiques 2 et 4*), le financement du logement (*Guide pratique 5*), le logement locatif (*Guide pratique 7*) et le rôle central des organisations communautaires (*Guide pratique 6*). Les décideurs devraient noter que la fourniture de terrains pour la construction de logements pour les faibles revenus est en définitive une question politique. Chacune des 10 stratégies peut soit améliorer soit réduire l'accès des pauvres au foncier, selon la volonté et les intentions politiques.

## STRATÉGIE 1: PLANIFIER D'UNE MANIÈRE PLUS EFFICACE

Le développement, la croissance, la concurrence et la spéculation étant à l'origine d'une hausse de plus en plus forte des prix des terrains dans les villes africaines, ceux qui sont destinés au logement de tous – mais en particulier des pauvres – sont de moins en moins abordables. Une façon de faire baisser les coûts des terrains pour les projets de logements pour les faibles revenus consiste à réduire au minimum la superficie de chaque unité grâce à une planification plus efficace. Lors de l'élaboration d'un projet de nouveaux logements ou de réaménagement communautaire, une bonne planification peut aider à faire baisser les coûts unitaires des terrains, assurer des services de base plus efficaces et plus abordables et créer de meilleures conditions de vie pour les résidents. Il y a plusieurs façons d'atteindre cet objectif :

### 1. Planifier avec la participation de tous

Nombreux sont ceux qui considèrent qu'il vaut mieux laisser aux spécialistes les questions d'urbanisme vu leur caractère technique. Cependant, certains des meilleurs planificateurs sont ceux qui ont eux-mêmes vécu dans des établissements surpeuplés et mal desservis et savent par expérience ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas. Lorsque des communautés pauvres et les autres acteurs concernés participent à toutes les étapes du processus de planification, il en résulte un projet mieux



conçu, plus approprié et plus acceptable pour ceux qui y habiteront. Le rôle de planificateurs, orientés vers la communauté, capables d'écouter les gens, de faire des suggestions et d'aider à traduire leurs idées en plans, modèles et propositions, est d'importance capitale.

### 2. Planifier pour les piétons et les cyclistes mais pas pour les voitures

Les règlements de construction en milieu urbain exigent souvent que les rues des quartiers résidentiels soient suffisamment larges pour les gros véhicules. Si les normes applicables à la catégorie des revenus plus élevés sont suivies pour la catégorie à plus faible revenu, il y aura beaucoup trop de terrain gaspillé pour les routes, le nombre de maisons sera fortement réduit et les coûts unitaires des terrains et des infrastructures augmenteront considérablement. Une des meilleures méthodes de planification de logements efficaces, vivables et abordables dans des zones à faible revenu consiste donc à ramener la largeur des routes et des chemins à des proportions adaptées aux piétons. Il suffit que les ambulances et les voitures de pompiers puissent pénétrer à l'intérieur de la communauté en cas d'urgence. Il faut également partir de l'idée que les projets de logement dotés des meilleures voies d'accès pour les voitures finiront probablement par être destinés à des ménages de classe moyenne.

### 3. Planifier pour une plus forte densité de population

Les ensembles résidentiels constitués de maisons indépendantes à un seul étage sur des parcelles individuelles ne correspondent pas à une utilisation efficace de l'espace. Ils contribuent à la perte de terres agricoles et à des délais de déplacement toujours plus longs pour se rendre au travail et avoir accès à des services. Il est important de mieux utiliser l'espace en planifiant sur la base d'une plus forte densité de population. On ne saurait trop insister sur l'importance de densités appropriées – il n'est possible d'assurer la viabilité des transports publics et la fourniture de commodités accessibles à pied par tous les résidents que si les densités résidentielles envisagées sont

suffisamment élevées; de plus fortes densités peuvent également avoir pour résultat une diminution du coût unitaire du terrain et des infrastructures.

Il est possible d'arriver à de plus fortes densités de différentes manières. Une des meilleures consiste à concevoir un projet consistant en une rangée de maisons jumelles avec murs mitoyens et ouvertes transversalement pour permettre à l'air de circuler. Ces maisons de 2 ou 3 étages peuvent offrir beaucoup d'espace vital à des familles nombreuses. Quelques mètres de plus devant et derrière permettront d'avoir de la place pour recevoir, laver et suspendre le linge, cuisiner, entreposer les motocyclettes ou créer de petites boutiques.

Il existe de nombreux exemples d'excellents projets d'habitation pour les faibles revenus pour une densité de population extrêmement forte sur de petites parcelles où des communautés peuvent encore vivre de manière animée, saine et confortable.<sup>15</sup>

#### 4. Planifier efficacement

Nombreux sont ceux qui partent du principe que la manière la plus efficace d'utiliser des terres urbaines de grande valeur consiste à aligner des maisons sur un espace rectangulaire

où les rues se croisent, comme un camp de réfugiés. Mais cette disposition ne donne pas véritablement un sentiment d'appartenance à un quartier ou à un espace public plus restreint et plus intime qui favorise les jeux, l'activité des vendeurs de rue, les marchés en plein air ou la plantation d'arbres par exemple. À vrai dire, il est aussi possible de planifier les logements en les groupant autour d'espaces publics de façon à utiliser le sol au mieux et d'installer des infrastructures efficaces et bon marché.

### Dispositions réglementaires concernant l'utilisation des sols

Certaines villes d'Afrique ont tenté d'invoquer les dispositions réglementaires concernant l'utilisation des sols pour élaborer une stratégie en vue de réserver des terrains pour le développement de logement pour les faibles revenus. L'intention était certainement bonne mais ces mesures n'ont pas pour autant garanti la construction effective d'habitations pour les faibles revenus sur ces emplacements. Même lorsque des ONG, des groupes communautaires ou des agences immobilières gouverne-



mentales proposent d'utiliser ces terres pour construire des logements, comme prévu, ils se heurtent souvent à la résistance des forces plus puissantes du marché du secteur privé qui déterminent généralement l'utilisation réelle d'une parcelle, où qu'elle soit située.

Lorsque des terrains sont réservés pour la construction de logements en vertu de dispositions réglementaires concernant l'utilisation des sols, celles-ci stipulent souvent comment ils peuvent être subdivisés, la densité et la hauteur autorisées des constructions et les types d'infrastructure à prévoir. En imposant des normes irréalistes qui limitent effectivement le nombre de logements formels qu'il est possible de construire – en particulier dans le bas de gamme –, ces règlements peuvent en réalité contribuer à rendre les logements plus onéreux et moins disponibles. De ce fait, un plus grand nombre de personnes se voient dans l'obligation de vivre dans les conditions déplorables des sites informels.

## Les dispositions réglementaires concernant l'utilisation des sols peuvent être un moyen d'aider les pauvres à se procurer des terrains pour la construction de logements

Les dispositions réglementaires concernant l'utilisation des sols et la construction peuvent être adaptées de façon à mieux répondre aux besoins réels des pauvres. Elles peuvent contribuer à augmenter considérablement le nombre de logements abordables disponibles sur le marché formel. De plus, des dispositions réglementaires permettant de réserver des terres pour des logements abordables peuvent également être un outil puissant à la disposition des communautés organisées qui recherchent des terrains et négocient leur utilisation pour des projets authentiques de construction de logements sociaux.



Ce n'est pas le nerf de la guerre: un bon système de registres fonciers n'est pas le nerf de la guerre. Même les plus perfectionnés et les cartes cadastrales numérisées peuvent être manipulés par de puissants groupes d'intérêts et relégués au second plan par les forces du marché; les pauvres, pour leur part, peuvent encore être repoussés hors des limites de la ville. Mais la plus grande transparence résultant de bonnes informations foncières fait qu'il est plus difficile de le faire.

## STRATÉGIE 2: UNE MEILLEURE INFORMATION FONCIÈRE

Un système performant d'information foncière est l'une des conditions préalables les plus importantes à la fourniture de terrains pour loger les pauvres. Si les registres fonciers d'une ville sont imprécis, des intérêts puissants peuvent en profiter pour manipuler l'utilisation des terres de diverses manières et les perdants sont presque toujours les pauvres. Il n'est pas possible non plus de donner ou louer légalement des terres à des pauvres (à titre individuel ou collectif) si leurs droits ne sont pas précisés clairement et que, de ce fait, le risque d'expulsion subsiste.

Le manque de registres publics fiables et actualisés des transactions et droits fonciers peut également faire obstacle à l'évolution d'un marché foncier efficace et transparent. Des registres fonciers médiocres favorisent la croissance des marchés informels; beaucoup de transactions et d'allocations foncières n'étant pas enregistrées, les villes perdent

donc des revenus provenant des impôts sur la propriété. De tels registres contribuent aussi à augmenter le nombre de titres de propriété falsifiés et de fausses ventes et la difficulté de garantir une compensation adéquate en cas de réinstallation ou de réajustement foncier. Ces problèmes peuvent à leur tour avoir pour conséquence une plus grande insécurité d'occupation et une augmentation du nombre de différends dans le secteur foncier.

Il est donc essentiel que les pouvoirs locaux tiennent à jour une base de données, notamment un inventaire de tous les terrains domaniaux. Un bon système d'information est un outil indispensable pour planifier les modalités de la gestion foncière afin qu'une municipalité puisse utiliser efficacement et équitablement ses ressources en terre dans l'intérêt de tous ses habitants, de son économie et de son environnement. Sans informations précises sur le secteur foncier, il est extrêmement difficile de planifier, au niveau municipal, les routes, les réseaux d'infrastructure, les aménagements sociaux, les installations publiques et le logement. Les systèmes d'information foncière sont essentiels pour la gestion des ressources naturelles, la fourniture de services, les évaluations, la cote des propriétés, le recouvrement des coûts sur les services, les taxes foncières, l'augmentation du capital financier, le règlement des différends et la gestion des conflits.

## Prise en main de la situation par...

Lorsque les communautés pauvres ont accès à de bonnes informations concernant la disponibilité de terrains municipaux, leurs propriétaires, leur prix de vente et la valeur de terrains similaires, il leur est plus facile d'en trouver éventuellement pour se loger et de négocier un prix moins élevé. L'utilisation de photographies aériennes, de registres fonciers et de systèmes d'information géographique (SIG) n'est plus le privilège exclusif des élites urbaines. Les communautés pauvres organisées et leurs

réseaux dans toute l'Afrique apprennent à utiliser ces systèmes perfectionnés d'information foncière et ils les considèrent comme des outils indispensables dans leur recherche de terres privées ou publiques vacantes et leurs négociations pour y avoir accès afin de se loger.

## Systèmes d'information foncière

Dans la plus grande partie du monde en développement, moins de 30 % de toutes les terres municipales sont consignées auprès des cadastres. Pour qu'un système d'information foncière municipal soit efficace et utile au public en général et aux pauvres en particulier – il doit être accessible, transparent et abordable. Quel doit donc être son contenu?

Le système d'information foncière idéal est un cadastre donnant des renseignements sur les droits, l'utilisation ou la valeur de chaque parcelle. Toutefois, les systèmes cadastraux complets sont complexes et coûteux et seule une petite partie de l'Afrique est cadastrée. Il est donc souvent nécessaire de se doter de systèmes d'information foncière plus appropriés. En Somalie par exemple, ONU-HABITAT a aidé des municipalités par des méthodes rapides et rentables à acquérir et traiter les informations géographiques et à les mettre à la disposition des différents utilisateurs du secteur foncier urbain. Le système d'information géographique (SIG) et les techniques de télédétection ont été associés à des méthodes d'enquête sur le terrain pour permettre de communiquer rapidement des informations foncières municipales, généralement utilisées aux fins de la gestion foncière telles que planification et conception urbaines et imposition de la propriété.

Pour garantir l'efficacité des systèmes d'information foncière pour tous les types de ménages, il est important qu'ils puissent s'appliquer à toutes les possibilités d'occupation examinées dans le présent guide.

## PROCESSUS D'ENREGISTREMENT DE LA PROPRIÉTÉ À BERBERA, SOMALIE



Il y a peu de temps encore, le Conseil local de Berbera (Somalie) dépendait de registres fonciers sur papier dépassés et incomplets et seule une partie des propriétés de la municipalité figurait au cadastre et sur la liste fiscale. Avec ONU-Habitat, le Conseil local de Berbera a mis au point un Système d'information géographique, avant tout dans le but de fournir les renseignements nécessaires sur l'emplacement et les caractéristiques des propriétés afin d'améliorer le système d'imposition et les processus municipaux d'urbanisme et de fourniture de services.

Une enquête sur la propriété pour le projet SIG de Berbera a pris fin en janvier 2008. Elle comportait trois étapes principales :

- acquisition d'une image satellitaire de haute résolution géoréférencée;
- numérisation de l'image sur écran pour créer une carte indiquant tous les bâtiments et autres caractéristiques telles que routes principales, fleuves, aéroport, etc.;
- vérification de la base de données spatiales sur le terrain et collecte des données sur les caractéristiques de chaque propriété à l'aide d'ordinateurs de poche préprogrammés.

La base de données sur la propriété associe des données spatiales géoréférencées et les caractéristiques des propriétés, notamment les données fondamentales suivantes :

- caractéristiques physiques de la propriété (superficie et utilisation de la parcelle, dimensions et utilisations des structures, matériaux de construction utilisés pour les structures, accès aux infrastructures);
- occupants (qui peuvent être différents des propriétaires);
- nombre de résidents.

La base de données est reliée à une photographie numérique de chaque propriété. Ces photographies aident le personnel à vérifier la base de données et facilitent la communication avec les propriétaires et les occupants des propriétés.<sup>16</sup>

## STRATEGIE 3 : AMÉLIORATION DES SYSTÈMES D'IMPOSITION FONCIÈRE

L'impôt foncier est l'un des principaux moyens dont disposent les villes dans le monde pour générer des recettes publiques à diverses fins. Mais l'imposition foncière – en particulier celle de terres inoccupées – est également un outil fiscal important que les gouvernements peuvent utiliser pour décourager la spéculation foncière et garantir une offre stable à différentes fins. La stabilité de l'offre foncière municipale a pour effet de maintenir en général des prix peu élevés, ce qui facilite l'accès des pauvres au foncier pour se loger.

Les impôts fonciers sont perçus de différentes manières, en fonction des divers régimes fiscaux. Les trois catégories principales d'impôt sont les suivantes :

1. **Impôts sur les plus-values**, perçus uniquement lors de la vente d'un bien foncier, selon le principe que le bénéfice réalisé par le vendeur d'une parcelle devrait être imposé comme tout autre revenu.
2. **Impôts sur les terrains vagues**, perçus auprès des propriétaires qui laissent des terres en friche. Ces impôts ont pour but de les rendre non rentables pour les propriétaires, de décourager la spéculation foncière et d'encourager les investissements dans la terre pour qu'elle soit utilisée au maximum.



3. **Impôts sur l'utilisation des terrains**, soit les impôts perçus séparément dans certains pays sur les terres et les bâtiments qui y sont construits. En ce qui concerne ces impôts, une personne peut payer deux taux différents ou bien différentes personnes peuvent payer un impôt sur le même emplacement : le propriétaire de la terre et celui du bâtiment. Certains pays appliquent ce régime fiscal qui fait la distinction entre possession et utilisation de la terre pour obtenir davantage de recettes pour financer les services publics municipaux.

Toutefois, dans de nombreux pays, ces politiques de fiscalisation foncière n'ont guère bénéficié de l'appui des élus politiques dont bon nombre sont eux-mêmes acheteurs et spéculateurs fonciers; la mise en œuvre de ces politiques est presque toujours entravée par la sous-évaluation des propriétés, la corruption et l'évasion fiscale. Bien souvent, une forte imposition a pour résultat des transactions foncières clandestines, la subdivision informelle des terres et la falsification des actes de vente.

### La faiblesse de la croissance a pour corollaire une diminution des recettes fiscales

L'activité du marché foncier est liée à l'évolution globale de l'économie d'un pays. Au fur et à mesure que celui-ci s'industrialise, il investit davantage dans la construction commerciale et industrielle et, en conséquence, les investisseurs achètent et vendent davantage de terrains en milieu urbain, ce qui représente une source importante de recettes fiscales pour les villes qui se développent ainsi. Mais, aujourd'hui, dans de nombreuses villes d'Afrique, la croissance démographique ne s'accompagne pas d'une augmentation équivalente de l'investissement commercial ou industriel du secteur privé – et donc des recettes tirées des impôts sur l'utilisation des terres et



sur les plus-values. Ceci a des répercussions négatives sur la capacité des autorités locales à mobiliser des fonds sur les impôts fonciers pour payer les infrastructures, les services et les nouveaux logements dont ont besoin les citoyens pauvres.<sup>17</sup>

## Pourquoi les impôts fonciers sont-ils utiles?

1. **Ils génèrent assez facilement des recettes en milieu urbain.** Les impôts fonciers ne faussent pas les mécanismes du marché ou ne sont pas un fardeau pour l'économie locale au même titre que d'autres. Il est peu coûteux et efficace de prélever des impôts fonciers car il est beaucoup plus facile de repérer les propriétaires terriens et la valeur de leurs terres que les revenus de particuliers ou des transactions de vente. Dans le secteur foncier, l'évasion fiscale est aussi plus difficile puisqu'il est impossible de cacher des biens fonciers, de les transférer dans un paradis fiscal ou de les dissimuler dans des systèmes de données électroniques. Même des pays très pauvres disposent des outils nécessaires pour mettre en œuvre une politique foncière fiscale pour autant qu'ils s'efforcent de mettre en place un système d'information foncière adéquat.
2. **Ils permettent de mettre davantage de terres sur le marché.** Un propriétaire terrien qui doit payer un impôt important sur une parcelle de terrain vague n'a guère de raisons de la laisser en l'état ou sous-utilisée. Dans certains pays, les pouvoirs locaux appliquent des systèmes d'impôts fonciers progressifs pour lutter contre la spéculation et utiliser au maximum les terrains aménagés. Bien géré et appliqué, ce type d'impôt foncier peut avoir des résultats positifs au niveau de l'offre de terres municipales et pousser les propriétaires fonciers à aménager leur terre ou bien à négocier leur aménagement avec des agents des secteurs privé ou public. Ainsi, un plus grand nombre

de personnes peuvent avoir accès à des terrains, ô combien nécessaires, en milieu urbain.

3. **Ils répartissent plus équitablement les bénéfices du développement.** Même sans devoir faire ou investir quoi que ce soit, les propriétaires fonciers peuvent souvent accumuler des richesses considérables en attendant tout simplement que leur terrain prenne de la valeur. Lorsqu'un gouvernement élabore des plans d'amélioration des routes et de leurs accès, d'extension des infrastructures et des transports publics et d'amélioration de la qualité des services sociaux dans une zone déterminée de la ville, il y aura immédiatement une hausse des prix des terrains. Ainsi, ces investissements publics auront directement pour résultat un accroissement de la richesse des propriétaires fonciers de cette zone. Le problème moral qui se pose est de savoir si ces bénéfices économiques devraient profiter aux seuls propriétaires ou être partagés par la société dans son ensemble. Dans certains pays, un régime d'imposition foncière sur la valeur est utilisé comme stratégie pour recouvrer une partie des investissements publics destinés à l'aménagement de cette zone par le biais des impôts perçus sur les propriétaires qui en sont les bénéficiaires. L'imposition foncière sur la valeur décourage les propriétaires fonciers de laisser inoccupés des terrains situés dans des emplacements de choix.

## Comment fonctionne l'imposition foncière?

Les impôts à percevoir sur une parcelle de terre (ou sur un bâtiment construit sur celle-ci) sont habituellement calculés en fonction de plusieurs éléments, notamment évaluation de sa valeur sur le marché, superficie, emplacement, accessibilité des transports et services publics, son utilisation, comme le spécifient les règlements relatifs à l'utilisation des terres et les plans de développement spatial. Une

municipalité procède périodiquement à une estimation des terres et l'enregistre sur le plan municipal de cote des prix ou dans son système d'information foncière. Tous ces calculs exigent une participation active des autorités afin de garantir que les informations nécessaires pour déterminer tous les éléments de la valeur foncière sont tenues à jour et que les impôts sont correctement évalués, facturés et perçus. Lors de l'établissement de régimes d'imposition foncière, il convient également de tenir compte des services pour le règlement des différends et les contribuables.

## STRATÉGIE 4 : PARTAGE DES TERRES

Le partage des terres est une méthode mise au point dans les pays asiatiques pour résoudre les conflits fonciers en milieu urbain entre des communautés pauvres (qui ont besoin des terres qu'elles occupent pour se loger) et des propriétaires privés ou publics (qui veulent les récupérer en vue de les aménager). Cette stratégie peut également être appliquée dans des villes africaines, confrontées à de nombreuses pressions similaires sur les terres et à des besoins de logement.

**Comment cela fonctionne :** après une période de planification et de négociation, un accord est conclu pour « partager » le terrain. Une partie est donnée, vendue ou louée à la communauté pour la reconstruction de ses logements (habituellement la partie du terrain la moins commercialement viable) et le reste est rendu au propriétaire en vue de son aménagement. La superficie que les gens obtiennent et celle qui est rendue au propriétaire font l'objet de décisions négociées. En fin de compte, *tout le monde en profite*.

Le partage des terres est habituellement un processus long et compliqué et il ne fonctionne pas toujours. Des projets de partage de terrain de plus en plus nombreux étant exécutés dans différents pays, la stratégie est mieux connue et comprise par les communautés, les gouvernements, les spécialistes du logement et les sociétés immobilières et la durée des

négociations et de l'aménagement est moins longue.

Le partage des terres répartit un peu plus équitablement les bénéfices de la prospérité urbaine

- **Les propriétaires fonciers** peuvent déblayer certains terrains pour les aménager immédiatement et, ainsi, gagner du temps et économiser les frais d'une longue procédure d'expulsion.
- **Les résidents des établissements informels** restent là où ils ont vécu et travaillé, bénéficient de la sécurité d'occupation et leurs communautés restent intactes.
- **Les gouvernements** fournissent des terrains et des logements bien nécessaires aux communautés déshéritées de la ville sans avoir à déboursier un centime.

## STRATÉGIE 5 : MISE EN COMMUN DES TERRES

La mise en commun des terres (ou réajustement foncier, comme on l'appelle aussi) est une façon de réunir plusieurs parcelles adjacentes (appartenant à différents propriétaires fonciers) et d'éliminer les séparations qui les délimitent pour créer un site étendu sur lequel réaliser un nouveau projet de réaménagement planifié. Si le projet est suffisamment important, le plan d'ensemble peut également comprendre des parcs, des terrains de jeux, des écoles et des magasins.

En échange de leur acceptation à adhérer au programme et à abandonner leur terre, les propriétaires terriens obtiennent généralement une ou deux parcelles de la nouvelle subdivision pour les vendre ou y construire une maison, généralement dans l'espoir que les plus petites parcelles du nouveau projet atteindront un prix élevé sur le marché.

Le processus de mise en commun des terres comprend plusieurs étapes. Tout d'abord, la terre doit être évaluée et une série de plans de réajustement préliminaires doivent être élaborés. Ensuite, ces options de réajustement

sont examinées et discutées avec les propriétaires fonciers et les occupants qui participent généralement à la décision relative à la forme que prendra le plan de réaménagement final. Enfin, des parcelles figurant dans le nouveau plan sont allouées aux propriétaires, habituellement en fonction de la valeur plutôt que de la superficie de leur ancienne propriété.

### 1. Mise en commun des terres gérée par le gouvernement

Dans certains endroits, des agences gouvernementales ont lancé et mis en œuvre des plans de mise en commun des terres des quartiers pauvres du centre ville, dont certains prévoient l'inclusion d'occupants à faible revenu. Dans ces cas, le gouvernement peut réserver dans le nouveau plan un certain nombre de parcelles ou une partie du terrain, spécifiquement destinées à la construction de logements pour les faibles revenus, représentant en quelque sorte une forme de subventions croisées.

### 2. Réforme au sein de sites existants

Lorsque les communautés d'établissements informels peuvent négocier une certaine forme de sécurité d'occupation (en achetant ou en louant leurs terres) et réaménager leur logement sur la même parcelle, les résidents pourraient opter pour un réajustement des terres dans le cadre duquel les constructions existantes sont démolies et une toute nouvelle communauté est établie sur des parcelles dont la configuration est beaucoup plus dense et efficace, susceptible d'accueillir un plus grand nombre de ménages adhérant au projet et de réduire les coûts d'achat unitaires de la terre et de la reconstruction de la communauté. Certains résidents peuvent se plaindre que la parcelle qui leur a été attribuée est plus petite que celle qu'ils avaient à l'origine mais, en compensation, ils auront la sécurité d'occupation.

### 3. Mise en commun des terres comprenant plusieurs établissements reliés les uns aux autres

Dans des établissements pauvres et informels, les terres peuvent également être mises en commun sur une plus grande échelle, lorsque plusieurs sites sont réunis (sur des parcelles adjacentes ou situées à proximité), mettent

leurs ressources foncières en commun et sont réaménagés dans le cadre d'un seul projet. Ce genre de programme permet à un site surpeuplé de transférer quelques ménages dans un autre où il y a peut-être plus de place : ainsi, des normes similaires concernant la dimension des parcelles, les densités de configuration, les équipements collectifs et les infrastructures peuvent être élaborés dans tous les établissements participant au projet.

## STRATÉGIE 6 : PROGRAMMES DE SUBVENTION CROISEE

Les politiques de certains gouvernements exigent que les promoteurs du secteur privé réservent une partie de leurs projets de construction formels au taux du marché pour des logements pour les faibles revenus (c'est ce que l'on appelle aussi le « zonage inclusif » ou « logement inclusif »). L'idée est simple : si un promoteur réalise d'énormes bénéfices en construisant des logements de haut standing pour des clients riches, pourquoi une petite partie de ces bénéfices (ou le prix de vente de ces unités) ne servirait-elle pas à subventionner des projets d'habitation pour les ménages moins fortunés qui n'ont pas les moyens de se loger au taux du marché? Il s'agit d'une sorte d'impôt progressif sur le haut de gamme. Ces politiques peuvent fonctionner de différentes façons mais la plupart stipulent qu'un certain pourcentage du nombre total d'unités que construit un promoteur ou un certain pourcentage de la superficie totale du nouveau lotissement doit être réservé pour des logements sociaux. Elles spécifient habituellement les dimensions minimum des unités et les prix maximum de vente ou de location pour garantir que les logements soient réellement abordables pour les pauvres.

Ce genre d'interfinancement du logement par le secteur privé est une idée progressiste. Mais, dans la pratique, le secteur résidentiel pour les revenus élevés dans la plupart des pays africains est relativement peu important et il peut être difficile d'appliquer des règlements de zonage inclusif. En conséquence,

ces programmes ont permis de construire une quantité négligeable d'unités d'habitation abordables pour les pauvres.

## Transfert des droits d'aménagement

Le transfert des droits d'aménagement est un outil de gestion foncière qui permet aux gouvernements d'obtenir des ressources financières en autorisant les propriétaires fonciers ou les promoteurs à construire plus que ne le permet le plan d'utilisation des terres (plus d'étages par exemple, ce qui donne un bâtiment plus haut). Avec les impôts sur l'utilisation des terres que génère cet aménagement, les gouvernements peuvent financer l'amélioration des logements ou en construire d'autres à l'intention des citoyens pauvres. La stratégie de transfert des droits d'aménagement n'est valable que si le terrain a de la valeur et que si les impôts payés par le promoteur sont suffisamment élevés pour permettre au gouvernement de financer des ensembles d'habitation.

## STRATÉGIE 7: RÉGULARISATION DES BIDONVILLES EXISTANTS

L'octroi de droits d'occupation légaux à des résidents d'établissements informels et leur reconnaissance est la meilleure façon d'assurer durablement aux citoyens pauvres l'accès à la terre et au logement. (*Voir le Guide Pratique n°2 sur les logements pour les faibles revenus.*)

La régularisation des établissements informels sur des **terrains privés** implique généralement des négociations avec leurs propriétaires pour qu'ils les vendent ou les louent (en tout ou en partie) aux membres des communautés, à des coopératives communautaires ou à une organisation publique intermédiaire qui gère ensuite le remboursement de sa parcelle par

chaque ménage. Les établissements informels sur des terres publiques sont habituellement régularisés par le biais de contrats de location de longue durée ou de droits d'utilisateur accordés à des ménages individuels ou à des coopératives communautaires – gratuitement, contre une redevance nominale ou parfois contre le recouvrement intégrale des coûts.

La régularisation des droits d'occupation des personnes vivant dans des établissements informels existant déjà dans une ville est une bonne chose pour les pauvres et pour la ville dans son ensemble :

1. **C'est la façon la plus économique de préserver les investissements** déjà effectués par des particuliers pour leur logement et d'assurer la protection du principal stock municipal d'habitation abordable qui est plus que nécessaire.
2. **Elle provoque une vague d'investissements** en améliorant les logements, les infrastructures et les conditions de vie dans les établissements, de la part des résidents eux-mêmes ou avec l'aide d'institutions d'assistance.
3. **Elle permet aux habitants d'obtenir des services de base à des taux légaux de fluctuation en fonction de la consommation** et d'enregistrer légalement leurs maisons, ce qui est souvent essentiel pour inscrire leurs enfants dans les écoles locales, avoir le droit de vote, l'accès aux hôpitaux publics et à d'autres prestations sociales.
4. **Elle permet aux gouvernements d'étendre les services de base** et les infrastructures à des populations que, auparavant, ils n'avaient pas les moyens financiers ou les motivations juridiques de desservir, et de percevoir les redevances correspondant à la fourniture de ces services. Elle permet éventuellement aussi aux gouvernements d'imposer des personnes qui n'étaient pas auparavant intégrées dans le système.

## PROJET DE RÉGULARISATION DES TERRES DE BAIRRO FATIMA À HUAMBO (ANGOLA)



Les quatre décennies de conflit presque constant en Angola ont provoqué le déplacement de plus d'un tiers de la population; environ 60 % des Angolais vivent maintenant dans des villes et les trois-quarts d'entre eux dans des établissements informels périurbains (*musseque*). Les résidents de ces quartiers n'ont pas de titre juridique de propriété précis sur la terre qu'ils occupent et ils souffrent de plus en plus de l'exclusion sociale et économique, ce qui les empêche de participer pleinement à la reprise d'après-guerre.

Fin 2005, le Projet de gestion foncière participative de Bairro Fatima, premier projet de régularisation des terres en Angola, a été lancé dans la zone périurbaine de Bairro Fatima, à la périphérie de la ville de Huambo. Le gouvernement provincial de Huambo, l'Institut national de planification physique (INOTU) et l'Institut cadastral national (IGCA) ont entrepris ce projet avec l'appui de l'ONG Development Workshop et du Centre pour l'environnement et les établissements humains d'Edimbourg (CEHS).

Les activités initiales du projet portaient sur la mobilisation des dirigeants communautaires en vue d'obtenir leur appui. Cette étape comprenait la création d'une commission locale élue pour établir la liaison entre le projet et la population locale et introduire la responsabilisation démocratique et la participation des femmes. Avec l'aide des dirigeants locaux traditionnels (*sobas*), l'équipe de projet a effectué une enquête sur les structures d'occupation des terres existantes à l'aide du GPS et de l'imagerie satellitaire et a créé un registre des propriétaires terriens dans la zone couverte par le projet.

La contribution la plus innovante du projet a été le lancement d'un processus de régularisation des terres pour fournir des titres de propriété intermédiaires dans les zones de logement existantes sur la base des parcelles délimitées dans le cadre de l'enquête foncière. Dans la zone non encore construite, le groupe chargé de la gestion a élaboré un plan physique d'utilisation résidentielle, en consultation avec l'administration locale et les résidents locaux. Les parcelles ont ensuite été délimitées et l'espace nécessaire aux routes d'accès a été dégagé. La compensation des occupants des terrains agricoles était garantie par un processus de mise en commun des terres, chaque occupant recevant une compensation sous la forme d'une parcelle urbanisée équivalant à 35 % de la superficie qu'il occupait précédemment. De plus, 30 % de la zone totale étaient réservés aux infrastructures et aux services sociaux (transport, eau et assainissement, éducation et santé), les 35 % restants étant mis à la disposition du projet en vue de son aménagement pour de nouveaux résidents (environ 600 parcelles).

La phase finale du projet était axée sur l'allocation des terres, le processus juridique et la récupération des coûts. Le processus juridique se fonde sur une forme intermédiaire d'occupation des terres qui donne au ménage des droits fonciers sûrs et sert de base à un titre de propriété complet à demander dans les trois ans. Les coûts du processus de développement urbain étaient couverts par un prélèvement unique de 500 dollars sur la base des prix actuels de la terre dans le secteur informel. Ce montant était versé sur un compte administré par le groupe de gestion du projet. L'intention est de reproduire le projet pilote ailleurs à Huambo et d'intégrer les enseignements politiques qui en sont tirés dans le débat de politique national.<sup>18</sup>

## STRATÉGIE 8 : UTILISATION DE TERRAINS DOMANIAUX POUR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS

L'utilisation de terres publiques est une des meilleures façons de réduire les coûts des terrains pour des logements abordables. Différentes stratégies et divers partenariats permettent de planifier et construire des maisons sur ces terres.

En théorie, les terres domaniales représentent un actif qui appartient à la population d'une ville et doit être utilisé dans l'intérêt de toute cette population. De nos jours, cependant, les terres domaniales ont malheureusement tendance à être considérées comme un produit de base commercialisable plutôt que comme un bien public, vendu ou loué au plus offrant pour la construction de logements de haut standing, de centres commerciaux et d'hôtels de luxe, au lieu d'être utilisé pour des parcs publics, des écoles, des terrains de jeux, des marchés publics et de grands ensembles dont nos villes ont si désespérément besoin.

Mais dans certaines villes d'Afrique, des poches de terres domaniales sont mises à disposition ici et là pour construire des logements pour les faibles revenus et, dans la plupart des cas, il est plus facile pour les communautés vivant sur ces terres de négocier des taux de location abordables et des conditions d'occupation sûres que dans le cas de terrains privés.

Lorsque des communautés pauvres négocient avec des agences immobilières publiques et sont en mesure d'élaborer des projets de logement ou d'améliorer certains établissements existants, c'est un excellent moyen de montrer à ces agences que l'exploitation commerciale n'est pas la seule utilisation raisonnable du patrimoine foncier public mais que la construction de logements convenables pour les pauvres, leur permettant de se développer et d'améliorer leurs conditions de vie à tous les égards, est un moyen raisonnable et socialement équitable d'utiliser les ressources foncières de l'État.

## STRATÉGIE 9 : APPRENDRE DES PROMOTEURS DU SECTEUR INFORMEL

Les pauvres estiment qu'il est beaucoup plus facile d'avoir accès aux marchés fonciers informels notamment parce qu'ils fournissent des terres par des moyens rapides, simples et faciles à comprendre. Chacun connaît les risques de l'occupation informelle des terres tout comme les règles permettant d'avoir accès à la terre par des procédés informels.

À défaut d'options efficaces, les pauvres n'ont souvent pas d'autre choix que d'avoir recours à ces marchés informels. L'exécution de projets fonciers et de construction de logements du secteur formel organisés par les pouvoirs publics est invariablement médiocre. Les systèmes centralisés responsables de la planification et de la mise en œuvre de ces projets ont une bureaucratie trop lourde, prévoient des étapes trop nombreuses et entraînent des frais et des procédures trop importants, prennent trop de temps, sont très enclins à la corruption et trop coûteux pour la plupart des bénéficiaires potentiels. Mais qui plus est, dans la mesure où ils n'atteignent pas leur groupe cible, ils finissent par fournir des terrains et des logements subventionnés à des groupes qui, tout compte fait, ne sont pas vraiment pauvres.

Il n'est donc pas étonnant que beaucoup de ménages vulnérables n'aient guère confiance dans ces solutions imposées de haut en bas et ne prennent même pas la peine de présenter une demande pour des terres et des programmes de logement mis en œuvre par les gouvernements. Il ne devrait pourtant pas en être ainsi. Nombreux sont les gouvernements qui fournissent des terres domaniales pour la construction de logements en appliquant des méthodes transparentes, simples, rapides et efficaces pour atteindre le groupe cible. Leur secret est le partenariat.

## Emprunter des stratégies informelles pour fournir simplement des terres bon marché

Des stratégies informelles peuvent être adaptées au marché foncier formel pour fournir des terres aux résidents urbains si les gouvernements sont prêts à renoncer aux cadres administratifs et réglementaires conventionnels qu'ils utilisent pour la répartition des terres. La méthode pour ce faire pourrait comprendre les étapes suivantes :

- Des fonctionnaires iront vers les gens et créeront des camps d'accueil sur un terrain disponible. Toutes les attributions se font sur place avec l'aide
- des membres de la communauté. Il est important de garantir la sécurité d'occupation (par exemple par un permis d'occupation).
- Les étapes concernant la demande, la location et l'attribution sont réduites au minimum afin que les procédures restent simples.
- Ceux à qui un terrain est attribué doivent commencer à construire dès qu'ils en prennent possession pour écarter les spéculateurs. En principe, les droits d'occupation devraient s'éteindre si le bénéficiaire n'occupe pas la parcelle qui lui a été attribuée.
- Seule la configuration des parcelles est fixée. Toute la construction de la maison est laissée à ceux auxquels des parcelles ont été attribuées (même si, idéalement, un soutien approprié, par exemple conseils et accès aux matériaux, devrait leur être apporté).
- Au début, seuls des services de base sont fournis (par exemple eau et assainissement). L'amélioration des services et des installations se fera par la suite.

## STRATÉGIE 10 : APPUI AUX INITIATIVES COMMUNAUTAIRES

Le coût élevé du foncier et la puissance des forces du marché font qu'il est difficile aux promoteurs et aux gouvernements de construire des logements abordables pour les pauvres; il n'est donc pas surprenant que la plupart des pauvres des villes d'Afrique doivent eux-mêmes se procurer leur logement dans le cadre du secteur informel : établissements, terrain, systèmes de construction et moyens de financement sous forme de gains et de prêts.

Une des meilleures façons d'améliorer l'offre foncière et le logement dans les villes africaines consiste à trouver le moyen d'aider les pauvres eux-mêmes. Les ensembles d'habitation qu'ils construisent ne sont peut-être pas l'idéal mais les systèmes informels qu'ils ont mis au point pour les construire et les fournir sont encore les moyens, à grande échelle et de grande envergure, les plus efficaces qui soient dans les villes africaines. Ces systèmes – souvent limités – sont à la mesure des dures réalités des conditions de vie des citoyens pauvres et des réalités économiques et des marchés fonciers encore plus durs des villes où ils vivent.

Les communautés pauvres peuvent faire preuve de beaucoup plus d'imagination que les pouvoirs publics ou les promoteurs lorsqu'il s'agit de trouver des terres à des fins d'habitation. Lorsque des communautés bien organisées ont accès à des prêts bon marché et souples, elles peuvent elles-mêmes rechercher et négocier l'achat de terres adaptées à leurs besoins.

Les gouvernements, les ONG et les institutions d'appui peuvent de différentes manières soutenir ce que les communautés pauvres, leurs réseaux et fédérations font déjà à partir de la base. Là où des agences gouvernementales et des institutions d'appui plus progressistes ont été en mesure de regarder, écouter et apprendre des pauvres, elles ont pu trouver des moyens créateurs pour soutenir et valoriser ce qu'ils font déjà pour se loger, au lieu de saper

leurs efforts à la base. Certaines stratégies élaborées en partenariat avec des communautés pauvres ont été à l'origine de certaines des percées les plus réjouissantes de l'Afrique dans le secteur foncier et celui du logement pour les pauvres. *(Voir le Guide pratique n°6 sur les organisations communautaires au sujet des différentes possibilités de partenariat et de soutien aux communautés).*-



## AVANTAGES ET LIMITES DES DIFFÉRENTES POLITIQUES FONCIÈRES

Avant de prendre une décision quelconque en matière de politique foncière, il est important que les pouvoirs publics examinent la situation foncière, les ressources et la capacité institutionnelle de leurs municipalités et comprennent les conséquences de ces différentes options politiques. Une bonne façon de procéder consiste à réunir tous les acteurs principaux concernés par les questions foncières et de logement et à faciliter le débat sur toutes les catégories de régimes fonciers municipaux et de droits fonciers auxquels peuvent prétendre les occupants de la terre. L'examen des différents types de régime foncier formels appliqués dans la ville sera simple mais il sera plus difficile d'évaluer ceux qui sont non autorisés ou informels. La sécurité d'occupation peut être très variable et les droits juridiques peuvent ne pas correspondre à la perception qu'ont les ménages de leurs propres droits d'occupation. Il vaut donc peut-être mieux identifier directement les différentes catégories de régime foncier avec les membres de la communauté informelle, les propriétaires et les promoteurs du secteur informel. Ceci permettra de mieux comprendre la situation réelle et de prendre de meilleures décisions politiques. Lors de l'évaluation, il est également important de bien faire la distinction entre ceux qui prétendent posséder un bien foncier et ceux qui le louent, du fait que les conséquences de ces politiques pour eux seront différentes.

### Expulser des occupants non autorisés

- **Avantages** : Libération de terres pour d'autres usages.
- **Limites** : Les expulsions forcées sont des violations des droits humains et font plus de tort que de bien. Elles déstabilisent et appauvrissent les communautés pauvres

qui vivent déjà dans des situations difficiles, réduisent le stock de logements abordables et déplacent ailleurs le problème. (*Voir le Guide pratique n°4 sur les expulsions.*)

### Garantir des formes d'occupation sûres

- **Avantages et limites** : voir le tableau 2 du présent guide, sur les avantages et les limites des différentes formes de régime foncier, telles que les formes intermédiaires d'occupation (par ex. permis d'occupation), de location, de baux enregistrés, de propriété collective (coopératives et condominiums par exemple) et de libre propriété.

### Intégrer les politiques foncières, de logement, les infrastructures et de développement

- **Avantages** : des plans de développement urbain intégré peuvent créer des sociétés urbaines diverses et dynamiques dans lesquelles les pauvres peuvent jouer réellement un rôle, ce qui améliore le niveau de sécurité et la qualité de vie des groupes à faible revenu et réduit au minimum la nécessité de subventions.
- **Limites** : cette méthode exige une structure administrative ouverte à la participation active. Elle peut prendre beaucoup de temps et exige une coordination efficace entre les agences compétentes et entre celles-ci et les autres parties prenantes.<sup>19</sup>

# HUIT MESURES POLITIQUES SUSCEPTIBLES DE FACILITER L'ACCÈS DES PAUVRES À LA TERRE

## 1. Utiliser un cadre holistique de « meilleure utilisation » pour prendre des décisions concernant l'utilisation des terres publiques

La gestion des terres publiques peut servir de levier pour promouvoir le développement si celles-ci sont considérées comme une ressource ayant à la fois une valeur sociale et économique et une valeur financière. Certaines villes ont adopté une méthode de « meilleure utilisation » dans laquelle toutes les terres appartenant au domaine public sont analysées par rapport à leur valeur financière,

sociale et économique, après quoi des décisions sont prises sur la meilleure façon de les utiliser. En considérant tous les avantages que peut offrir une parcelle, la méthode de « meilleure utilisation » donne à la municipalité la possibilité d'appliquer ses objectifs de durabilité par l'utilisation qu'elle fait de ces terres.

## 2 Assurer la sécurité élémentaire à court terme de tous les ménages dans les établissements informels existants

Un titre d'occupation provisoire peut être concédé aux habitants des bidonvilles ou des établissements informels municipaux existants

### LISTE DE POINTS À VÉRIFIER POUR LA MÉTHODE DE MEILLEURE UTILISATION

Prenez en considération les questions suivantes lors de l'examen de la meilleure utilisation possible d'une parcelle spécifique.

#### EMPLACEMENT DU SITE : CONSIDÉREZ LA ZONE ENTOURANT LA PROPRIÉTÉ EN QUESTION :

- Quelles possibilités sociales envisagez-vous? Le terrain présente-t-il des possibilités d'intégration de communautés désorganisées auparavant? Y a-t-il des services sociaux inexistantes qui pourraient être installés sur la propriété?
- Quelles possibilités économiques voyez-vous? La terre peut-elle servir de base à des activités et des investissements économiques à grande échelle? Serait-il possible de stimuler l'économie locale par un type particulier d'aménagement?
- Quelles sont les possibilités topographiques et environnementales et les problèmes du site? Il est possible d'utiliser écologiquement toutes les terres mais elles peuvent aussi offrir des possibilités pour l'agriculture urbaine ou de petits parcs.
- All land offers opportunities for greening, but there may also be opportunities for urban agriculture or pocket parks.
- Quelle est la valeur des propriétés privées avoisinantes? Est-elle inférieure à la normale?
- Comment votre investissement dans une parcelle domaniale influence-t-il le cours des valeurs foncières?
- Quels sont les problèmes que cela crée pour vous? Et quelles sont les possibilités?

#### SUPERFICIE DU SITE /\*:

- L'aménagement de sites étendus fait appel à un processus spécifique déterminé par l'importance régionale du site, le coût d'installation des services et les différentes opportunités qu'il offre.
- Avez-vous la capacité nécessaire pour en assurer la gestion ou devriez-vous éventuellement le diviser en plus petites parties? Quel type d'utilisation aimeriez-vous promouvoir sur de plus petites parcelles? Les sites moins étendus offrent plus de possibilités d'être rattachés à la zone locale existante mais seront dépendants de la capacité des infrastructures existantes.
- Les sites moins étendus offrent également une possibilité d'intégration dans le cadre d'aménagement local et peuvent être utilisés comme levier pour stimuler l'investissement du secteur privé.

**LIENS OPÉRATIONNELS ET SPATIAUX :**

- Nombreux sont les cas où un terrain est bien situé mais où l'absence de liens rend leur aménagement difficile. La création de tels liens entre entreprises locales,
- petites ou familiales et d'autres plus importantes rend les choses plus faciles.
- Penser aux systèmes et réseaux de transport disponibles : les résidents et les entrepreneurs peuvent-ils facilement avoir accès à cette parcelle de terre spécifique à partir des autres sites de la ville? Comment est-il possible d'améliorer l'accès? Le terrain lui-même peut-il être transformé en voie ou lien de transport?
- S'il existe des liens de transport, il n'est pas nécessaire que tous les établissements soient dotés de tous les services sociaux - les établissements locaux peuvent avoir accès aux services sociaux offerts par d'autres s'ils sont bien reliés entre eux. La municipalité peut ainsi réaliser des économies de capital et sur la fourniture de services sociaux tels que dispensaires, bibliothèques, piscines, bureaux, etc.

**TYPLOGIE DE L'AMÉNAGEMENT:**

- Une approche uni-sectorielle est limitée et aboutira, à plus long terme, à une incapacité de satisfaire la diversité de la demande. Des approches multisectorielles sont plus solides et durables – mais, à court terme, elles posent plus de problèmes de mise en œuvre.
- Il est possible de choisir d'aménager un terrain entièrement dans le cadre d'une initiative du secteur public. Il est également possible de choisir cette option ou bien de vendre ou louer ce terrain au secteur privé et de diminuer ainsi son impact sur le budget financier de la municipalité.

**DEMANDE :**

- La compréhension de la demande et celle des possibilités offertes par une parcelle de terre déterminée sont deux choses différentes. Le secteur public peut investir avec plus d'efficacité s'il a une bonne compréhension de la demande des résidents (particuliers ou sociétés).<sup>20</sup>

par le biais d'un changement de politique décrété par le service foncier ou du logement compétents. Ce genre de décret suffit souvent pour atténuer l'incertitude des ménages pauvres en matière d'occupation en attendant que d'autres solutions soient étudiées.

### **3. Déterminer si tous les établissements informels d'une ville peuvent être conservés ou non**

Identifier tous les bidonvilles et établissements informels d'une municipalité et collaborer avec les communautés pour déterminer si leurs établissements sont vulnérables aux risques environnementaux (inondations ou glissements de terrain par exemple) ou s'ils répondent à une nécessité publique légitime. Pour que cette évaluation soit valable, elle doit être effectuée de façon transparente et avec la participation de toutes les parties concernées – en particulier les communautés déshéritées.

### **4. Donner la priorité en matière de réinstallation aux habitants des établissements informels voués à la démolition**

Une fois établie la liste des établissements qui ne peuvent absolument pas rester où ils sont, leurs habitants devraient avoir la priorité pour être relogés à des endroits situés à proximité des possibilités d'emploi et des structures sociales d'appui existantes. Des certificats ou des permis provisoires d'occupation peuvent leur être délivrés pour une durée limitée – aussi longue que nécessaire pour convenir avec la communauté locale d'un site approprié de réinstallation.

### **5. Assurer la sécurité d'occupation à tous les autres bidonvilles et établissements informels**

Les droits d'occupation des sites qui ne gênent pas des projets infrastructurels publics et sont sûrs devraient être mieux garantis. Dans toute la mesure du possible, les formes d'occupation devraient se fonder sur des options que les communautés connaissent déjà et comprennent. Il est important que les arrangements concernant l'occupation permettent aux communautés de bénéficier légalement de services et d'améliorations de leur milieu de

vie. Les conditions d'occupation devraient également assurer aux résidents la sécurité voulue mais sans qu'il s'ensuive une hausse rapide des biens fonciers qui exclurait les ménages très pauvres, bénéficiaires du nouveau régime d'occupation mis en place. S'agissant d'établissements situés sur des propriétés privées, les possibilités d'occupation sont notamment le partage des terres, des baux de location coopératifs de longue durée ou la négociation de la vente du terrain à la coopérative communautaire.

#### **6. Réviser les règles et procédures en vue d'augmenter l'offre de terres et de logements**

Un bon moyen pour mettre davantage de terres à la disposition des pauvres consiste à réviser les règlements de planification, les normes de construction et les procédures administratives afin de réduire les frais d'entrée, les restrictions et augmenter rapidement l'offre de terrains desservis et de nouveaux logements légaux dans une ville. Les options consistent notamment à réduire les superficies de terre à allouer aux routes et espaces publics, à assouplir les restrictions concernant les dimensions minima des parcelles, leur utilisation et leur aménagement et à simplifier les procédures administratives. (*Voir le Guide pratique n° 2 sur les logements pour les faibles revenus*).

#### **7. Introduire et percevoir des impôts sur toutes les terres aménagées et en friche**

La perception d'impôts sur toutes les terres – en particulier celles laissées à l'abandon – est l'un des outils fiscaux les plus importants que peut utiliser une municipalité pour décourager la spéculation foncière et assurer une offre régulière de terres bien nécessaires pour la construction de logements pour toutes les couches de la société. La régularité de l'offre foncière a pour effet de maintenir en général les prix à un niveau peu élevé et, partant, de permettre à un plus grand nombre de citoyens pauvres d'avoir accès à des terrains et des logements abordables.

#### **8. Permettre le développement progressif des secteurs de la construction et des services**

Pour que le secteur foncier ait un caractère plus abordable et plus flexible, il est possible de le développer par étapes, en commençant par des parcelles de terre et des infrastructures qui seront améliorées par la suite. Dans la mesure où les infrastructures et les commodités minimales fournies dans un premier temps sont suffisantes pour garantir la santé, la sécurité et le bien-être des gens, les autres services peuvent être améliorés ou étendus progressivement. Cette démarche est particulièrement utile dans le cas de projets destinés à des migrants nouvellement arrivés dans la ville.<sup>21</sup>

### **Créer un environnement favorable**

Tant les sites existants que les nouveaux devront être aménagés de manière à améliorer l'accès à l'emploi, aux services et aux installations collectives à des prix abordables pour les ménages défavorisés. Il est important d'adapter un certain nombre de politiques connexes à l'appui des options politiques décrites précédemment, notamment en :

- décentralisant les ressources et les responsabilités à l'échelon administratif le plus bas;
- renforçant la participation communautaire;
- encourageant des aménagements mixtes d'utilisation des terres;
- encourageant les institutions financières à offrir d'autres formes de crédit au logement que les prêts hypothécaires (c'est-à-dire ne nécessitant pas un titre foncier comme garantie) (*voir le Guide pratique n°5 sur le financement du logement*).
- renforçant les capacités des agences d'administration foncière et cadastrale;
- améliorant les réseaux de transport entre zones résidentielles, commerciales et industrielles.

## RESSOURCES

### RÉFÉRENCES

1. Anna Tibaijuka (2008) Avant-propos. Dans ONU-Habitat et le Réseau mondial d'outils fonciers, *Garantir les droits fonciers pour tous*. Nairobi: ONU-Habitat
2. Rakodi C & Leduka C (2004) *Informal Land Delivery Process and Access to Land for the Poor: A Comparative Study of Six African Cities* (Processus informel de fourniture de biens fonciers et accès des pauvres à la terre: étude comparée de six villes africaines). Birmingham : Département du développement international de l'Université de Birmingham
3. ONU-Habitat (2004) *Gestion foncière favorable aux pauvres : les taudis dans la planification des villes*. Nairobi: ONU-Habitat
4. ONU-HABITAT & le Réseau mondial d'outils fonciers (2008) *Garantir les droits fonciers pour tous*. Nairobi: ONU-Habitat
5. ONU-Habitat & le Réseau mondial d'outils fonciers (2008) *Garantir les droits fonciers pour tous*. Nairobi: ONU-Habitat
6. Kihato CW & Kihato M (2009) Document d'information sur la terre en milieu urbain en Afrique. Préparé pour ONU-Habitat, Nairobi
7. FAO (Organisations des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture) & ONU-Habitat (2008) *Vers une bonne gouvernance foncière*. Série de la FAO sur les politiques foncières. Rome & Nairobi : FAO & ONU-Habitat
8. Adaptation d'ONU-Habitat (2008) Berbera: premiers pas dans la voie de la planification urbaine stratégique. Nairobi : ONU-Habitat
9. Kihato CW & Kihato M (2009) Document d'information sur la terre en milieu urbain en Afrique. Préparé pour ONU-Habitat, Nairobi
10. Kihato CW & Kihato M (2009) Document d'information sur la terre en milieu urbain en Afrique. Préparé pour ONU-Habitat, Nairobi
11. Kihato CW & Kihato M (2009) Document d'information sur la terre en milieu urbain en Afrique. Préparé pour ONU-Habitat, Nairobi
12. Malauene D, Chilundo A, Cau B & Mubai M (2005) *Enregistrement cadastral à Maputo et Matola (Mozambique)*. Maputo: Institut international pour l'environnement et le développement, Rapport de recherche n° 7
13. Fekade W (2000) Lacunes de la gestion foncière urbaine formelle et des réactions informelles dans le contexte d'une croissance urbaine rapide: perspective internationale. *Habitat international* 24(2): 127–150
14. FAO & ONU-Habitat (2008) *Vers une bonne gouvernance foncière urbaine*. Série de la FAO sur les politiques foncières. Rome & Nairobi: FAO & ONU-Habitat
15. Tonkin A (2009) *Sustainable Medium-Density Housing: A resource book* (Logements durables de moyenne densité: ouvrage de référence). Le Cap: Groupe d'action pour le développement
16. ONU-Habitat (2008) Berbera: *premiers pas dans la voie de la planification urbaine stratégique*. Nairobi: ONU-Habitat

17. Kihato CW & Kihato M (2009) Document d'information sur la terre en milieu urbain en Afrique. Préparé pour ONU-Habitat, Nairobi
18. Cain A (2007) Microfinancement du secteur du logement en Angola à l'issue du conflit. Surmonter l'exclusion socioéconomique grâce au régime foncier et à l'accès au crédit. *Environnement et urbanisation* 19(2): 361–390
19. ONU-Habitat & le Réseau mondial d'outils fonciers: *Garantir les droits fonciers pour tous*. Nairobi: ONU-Habitat
20. Rust K (2009) Philosophie durable: *Guide pour les spécialistes de la construction d'établissements humains durables*. Projet de rapport préparé pour la Banque mondiale
21. ONU-Habitat & le Réseau mondial d'outils fonciers : *Garantir les droits fonciers pour tous*. Nairobi: ONU-Habitat

## AUTRES OUVRAGES À CONSULTER ÉVENTUELLEMENT

- Home R & Lim H (2004) *Demystifying the mystery of capital : Land tenure and poverty in Africa and the Caribbean* (Démystification du capital : les régimes fonciers et la pauvreté en Afrique). Londres : GlassHouse Press
- Marx C & Roysten L (2007) *Urban land markets : How the poor access, hold and trade land* (Les marchés fonciers urbains : comment les pauvres peuvent avoir accès à la terre, la posséder et la commercialiser). Prétooria : Urban LandMark
- Payne G (ed.) (2002) *Land, rights and innovation* (La terre, les droits fonciers et les innovations). Londres : ITDG Publishing
- Rakodi C & Leduka C (2004) *Informal land delivery process and access to land for the poor : A comparative study of six African cities* (Processus informel de fourniture de biens fonciers et accès des pauvres à la terre : étude comparée de six villes africaines). Birmingham : Département du développement international de l'Université de Birmingham
- Sait S & Lim H (2006) *Land, law and Islam* (La terre, le droit et l'Islam). Londres : Zed Books
- ONU-Habitat (2003) *Manuel sur les meilleures pratiques, la sécurité d'occupation et l'accès à la terre. Mise en œuvre du Programme pour l'habitat*. Nairobi : ONU-Habitat
- ONU-Habitat (2004) : *Des terres pour tous dans les villes*. Nairobi : ONU-Habitat
- ONU-Habitat (2007) : *Guide à l'intention des décideurs sur les droits des femmes à la terre, la propriété et le logement dans le monde*. Nairobi : ONU-Habitat
- ONU-Habitat (2007) : *Comment élaborer des politiques foncières favorables aux pauvres*. Nairobi : ONU-Habitat
- ONU-Habitat (2008) : *L'état des villes d'Afrique 2008 : un cadre pour faire face aux problèmes urbains en Afrique*. Nairobi : ONU-Habitat
- ONU-Habitat (2008) *Informations et gestion systématiques du secteur foncier : manuel technique pour la création et la mise en œuvre d'un Système municipal d'information géographique*. Nairobi : ONU-Habitat

## SITES INTERNET

Geoffrey Payne & Associates, [www.gpa.org.uk/](http://www.gpa.org.uk/)

Réseau mondial d'outils fonciers, [www.gltn.net](http://www.gltn.net)

ID21 Communicating Development Research, Safe as Houses? Securing urban land tenure and property rights,

(Des maisons sûres? Garantir les droits fonciers et de propriété dans les villes)  
<http://www.id21.org/id21ext/insights48art1.html>

Le Gret, une association professionnelle de solidarité et de coopération internationale,  
[www.gret.org/activites/foncier.htm](http://www.gret.org/activites/foncier.htm)

Programme des Nations Unies pour les établissements humains, [www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)

Pour une **liste annotée des sites Internet** donnant davantage d'informations sur les principaux problèmes abordés dans cette série de guides pratiques, consulter le site Internet [www.housing-the-urban-poor.net](http://www.housing-the-urban-poor.net) et suivre les liens « Base de données des organisations ».



Les pressions exercées par la rapidité de l'urbanisation et de la croissance économique en Afrique ont conduit à un nombre grandissant d'expulsions de citoyens pauvres de leurs quartiers. Dans la plupart des cas, les intéressés ont été réinstallés dans des zones périphériques, loin des centres d'emploi et des possibilités d'activité économique. En outre, plus de 500 millions de personnes vivent aujourd'hui dans des bidonvilles en Afrique et ce chiffre est en augmentation.

Les autorités locales doivent pouvoir disposer d'instruments pour assurer la protection des droits au logement des citoyens pauvres, ce qui constituerait une première étape critique vers la réalisation de l'Objectif du Millénaire pour le développement concernant l'amélioration sensible, d'ici à 2020, de la vie des habitants de taudis. L'objectif de ces Guides pratiques est de permettre aux décideurs politiques aux niveaux national et local de mieux comprendre les différents aspects du développement urbain et d'une politique du logement favorable aux pauvres dans l'optique de la réduction de la pauvreté urbaine.

Les Guides pratiques sont présentés sous un format facile à lire et sont structurés de façon à donner une vue d'ensemble d'un large éventail de tendances, conditions, concepts, politiques, instruments et recommandations, indispensable à tous ceux qui souhaitent s'attaquer aux problèmes du logement visés ci-après :

1) **L'Afrique urbaine** : Construire en tirant parti du potentiel inexploité; 2) **Le logement pour les faibles revenus** : Les moyens d'aider les pauvres à trouver un logement décent dans les villes africaines; 3) **Le foncier** : un rôle crucial dans l'accès des citoyens pauvres à un logement; 4) **Les expulsions** : Les options possibles pour éviter la destruction des communautés urbaines pauvres; 5) **Le financement du logement** : Les moyens d'aider les pauvres à financer leur logement; 6) **Les organisations communautaires** : Les pauvres en tant qu'agents du développement; 7) **Le logement locatif** : Une option très négligée dans le cas des pauvres; 8) **Les autorités locales** : Faire face aux défis urbains d'une manière participative et intégrée.

Le présent guide pratique n°3 examine les différentes formes de régime foncier en pratique dans les villes africaines et certains des problèmes qu'elles posent et des avantages qu'elles présentent. Il aborde les questions de l'offre, de l'évaluation, du financement et de la vente de biens fonciers sur le marché formel, l'incapacité de ce marché à offrir des terrains sûrs et convenables aux citoyens ayant de faibles revenus et les raisons qui obligent la majorité des citoyens pauvres d'Afrique à se procurer des terres pour se loger en passant par les marchés fonciers informels.

**ONU**  **HABITAT**

**L' Alliance des Villes**

Cities Without Slums

**Vous trouverez d'autres informations sur le site internet [www.housing-the-urban-poor.net](http://www.housing-the-urban-poor.net)**

Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat)  
PO Box 30030 GPO 00100  
Nairobi, Kenya  
Télécopie : (254-20) 7623092 (Bureau du TCBB)  
Courriel : [tccb@unhabitat.org](mailto:tccb@unhabitat.org)  
Site internet : [www.un-habitat.org](http://www.un-habitat.org)