

Tiré du
Manuel des Bonnes
Pratiques : Sécurité
foncière et Accès au sol

LA GESTION FONCIÈRE POUR LES PLUS PAUVRES

COMMENT INTEGRER LES TAUDIS
DANS LES POLITIQUES D'URBANISME



UN-HABITAT

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LES ETABLISSEMENTS HUMAINS

Copyright © Programme des Nations Unies pour les Établissements Humains (ONU-HABITAT)/United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT), 2004

Tous droits réservés

Programme des Nations Unies pour les
Établissements Humains (ONU-HABITAT)/
United Nations Human Settlements Programme
(UN-HABITAT)
PO Box 30030, 00100 GPO
Nairobi (Kenya)
Téléphone : + 254 20 621 234
Télécopie : + 254 20 624 266
Web : www.unhabitat.org



AVERTISSEMENT

Ni les appellations employées ni la présentation du contenu de la présente publication n'impliquent l'expression d'une quelconque opinion de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies à propos du statut juridique d'aucuns pays, territoire, ville ou zone, ou de leurs autorités, ou concernant la délimitation de leurs frontières ou limites, ou concernant leur système économique ou niveau de développement. Les analyses, conclusions et recommandations du présent document ne reflètent pas nécessairement l'opinion du Programme des Nations Unies pour les Établissements Humains, du Conseil d'Administration du Programme des Nations Unies pour les Établissements Humains ou des ses États Membres.

Auteurs : Clarissa Augustinus, Ulrik Westman, Sylvie Lacroux et *Absolute Proof*.

Mise en pages : Kathy Arbuckle.

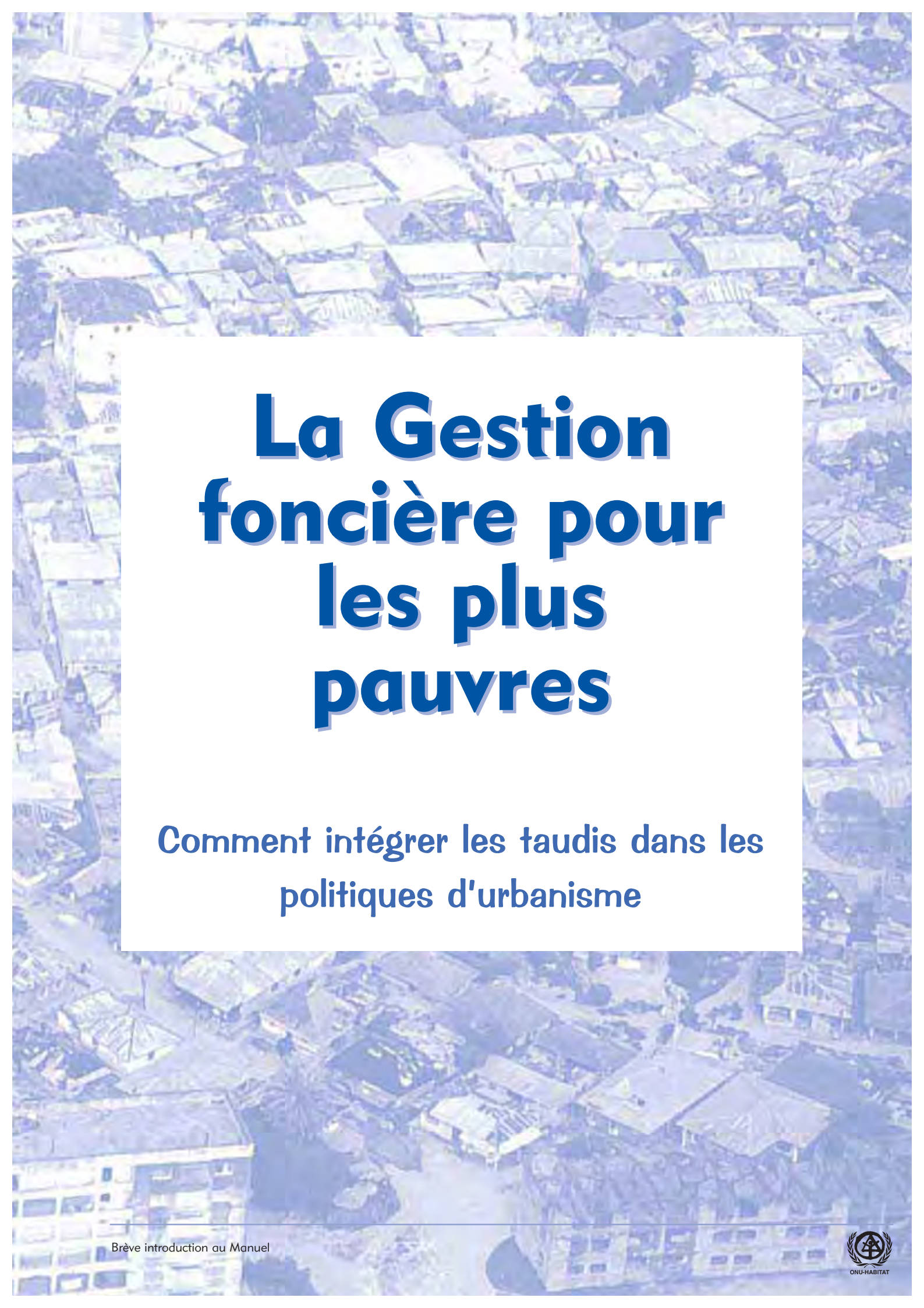
Photographies : ONU-HABITAT, Robert Appleby, Rauri Alcock et *Digital Globe*.

Remerciements :

Ce petit guide offre une version simplifiée des éléments fournis par ONU-HABITAT dans le *Manuel des bonnes pratiques : Sécurité d'occupation et accès au sol*, dont la version anglaise a été publiée en 2003 sous le titre *Handbook on Best Practices : Security of Tenure and Access to Land*. Le Manuel passe en revue les éléments d'information fournis par les partenaires d'ONU-HABITAT concernant la mise en œuvre pratique du Programme pour l'Habitat.

La publication du présent petit guide a été financée par la Campagne mondiale pour la Sécurité foncière, grâce aux concours des Gouvernements de Belgique et des Pays-Bas. Les références au Manuel mentionnent le numéro de section et le cas échéant la page.

Nairobi 2004
HS/728/04E
ISBN 92-1-1317 10-8



La Gestion foncière pour les plus pauvres

**Comment intégrer les taudis dans les
politiques d'urbanisme**

Préface

La misère est le lot d'une grande partie de l'humanité. Un sur cinq d'entre nous tous vit dans un taudis. La moitié d'entre nous manquent de sanitaires élémentaires. Les États du monde entier ont consacré les droits universels à un logement et à des conditions de vie décentes. Pourtant ils sont de plus en plus nombreux, ceux qui ne parviennent à passer que de la misère des campagnes à celle des villes. La raison en est que les cadres institutionnels leur refusent les aspirations et les perspectives auxquelles ils ont pourtant droit.

Le manque d'accès au terrain et la crainte de l'expulsion sont les symptômes les plus aigus d'un type d'exclusion encore plus répandu, celle qui interdit aux pauvres, et tout particulièrement aux femmes, les perspectives qu'offre normalement la vie sociale, économique et civique. Des conditions de vie précaires maintiennent dans la pauvreté ceux qui n'ont aucun avenir dans lequel investir. Comme leur nombre ne cesse d'augmenter, les perspectives d'un développement urbain durable pour tous paraissent bien peu encourageantes.

Il faut aux citoyens les plus pauvres un terrain plus solide où construire leur avenir, et c'est à quoi s'emploie la Campagne pour la Sécurité Foncière. Depuis son lancement en 1999, nombre de pays s'y sont associés en acceptant de mettre en œuvre, à l'échelle locale, tout un ensemble de principes universellement reconnus.

Ce petit guide de la gestion foncière pour les plus pauvres est destiné à appuyer dans leur action toutes les parties prenantes engagées dans la Campagne, qu'il s'agisse d'institutions internationales, de gouvernements ou de collectivités locales, d'organismes non-gouvernementaux, du secteur privé ou du secteur associatif de base. Ce guide est conçu pour leur apporter les éléments dont ils ont besoin dans la mise en œuvre des stratégies à l'échelle nationale, tout en offrant des programmes d'action adaptés à chaque catégorie.

À cet égard comme à bien d'autres, la Campagne pour la Sécurité Foncière vient en complément de celle que mène aussi en parallèle ONU-HABITAT en faveur de la Gouvernance Urbaine. Toutes deux sont destinées à tenir les engagements pris dans le cadre de l'ONU en l'an 2000 lors du Sommet du Millénaire, puis en 2002 lors du Sommet mondial sur le développement durable. Les deux campagnes s'attachent à promouvoir une vision de l'avenir des villes qui repose sur l'inclusion et le développement social et économique – une vision qui ouvre perspectives et espérance pour tous.

Je suis convaincue que tous les utilisateurs de ce petit guide de gestion foncière pour les plus pauvres d'ONU-HABITAT vont y trouver un outil efficace dans les efforts qu'ils déploient avec nous tous en faveur du droit universel au logement.

Anna Kajumulo Tibaijuka
Directrice générale
ONU-HABITAT

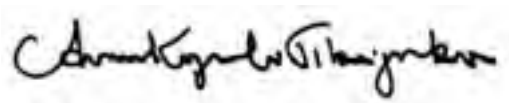


Table des matières

Introduction	1
Chapitre 1	2
Qu'est-ce que la gestion foncière pour les plus pauvres ?	2
Comment l'accès légal au sol peut-il réduire la pauvreté urbaine ?	3
Pourquoi les pauvres sont-ils exclus des projets d'urbanisme ?	4
Comment les pouvoirs publics attribuent-ils des terrains à aménager?	8
À quoi peut ressembler un système de gestion foncière favorable aux pauvres?	9
Chapitre 2.....	12
Comment rendre les titres fonciers favorables aux pauvres ?	12
Qu'est-ce que l'accès légal au sol ?	13
Systèmes d'information et gestion foncière innovante	15
Pourquoi est- il plus difficile aux pauvres d'obtenir et de conserver la sécurité foncière?	16
Comment donner aux pauvres la sécurité foncière?	17
Comment améliorer la sécurité foncière des femmes?.....	20
Chapitre 3.....	22
Comment réhabiliter les taudis en faveur des plus pauvres ?	22
Comment réhabiliter les taudis en favorisant les pauvres?	23
Quel rôle pour les principales parties prenantes ?.....	25
À quoi pourrait ressembler une réhabilitation participative?	26
Chapitre 4	30
Quelles sont les étapes suivantes?	30
Quelles tâches pour les programmes d'action nationaux ?	31
Quelles tâches pour les programmes d'action locaux ?	31
Les organismes de coopération multilatérale et bilatérale	32
Autres ressources.....	33

Comment utiliser ce petit guide



1. Référence

Ces numéros vous dirigent vers la section du Manuel qui vous fournira davantage de détails sur le sujet.



2. Exemple de bonne pratique

Ce symbole signale que le contenu de l'encadré est un exemple de bonne pratique tiré du Manuel.



Le saviez-vous ?

3. Le saviez-vous ?

Le fait signalé par ce symbole illustre le problème dont il est question.

4. Définitions

Le texte auquel s'attache ce symbole explique certains termes et concepts utilisés dans le Manuel et dans ce petit guide.



Introduction

Ce petit guide est tiré du Manuel des Bonnes Pratiques : Sécurité foncière et Accès au sol d'ONU-HABITAT. On trouvera ce manuel à l'adresse <http://www.unhabitat.org/programmes/landtenure> sous la rubrique « Publications ».

C'est en 1999 qu'ONU-HABITAT a lancé la Campagne mondiale pour la sécurité foncière. Nombre de pays y ont adhéré en acceptant de mettre en œuvre à l'échelon local un ensemble de principes universels. Une telle campagne s'impose à partir du moment où l'on reconnaît que la façon dont l'accès au sol et au logement sont règlementés en Occident est inadaptée aux besoins des pauvres dans les pays en développement. C'est ce qui a amené de nombreuses personnes concernées à chercher à mettre au point des instruments de gestion foncière qui répondent aux besoins des pays en développement.

Ce petit guide soutient la Campagne pour la sécurité foncière en éclairant les parties prenantes sur la façon dont on peut mettre en œuvre des stratégies nationales. Il s'efforce d'introduire les grandes notions dont traite le Manuel et entend donner au lecteur un point de départ pour de nouvelles lectures et de nouvelles mesures en rapport avec la Campagne mondiale pour la sécurité foncière.



Qu'est-ce qu'ONU-HABITAT ?

ONU-HABITAT est le Programme des Nations Unies pour les Établissements Humains, qui a été lancé en 1978 alors que la moitié de la population mondiale habitait dans les campagnes. Aujourd'hui, avec l'expansion sans précédent de nos villes et de nos agglomérations, l'urbanisation durable constitue une priorité majeure pour la communauté mondiale. Plus de la moitié de la population des pays en développement habite dans des taudis et n'a trop souvent d'accès ni à un toit, ni à l'eau ni aux sanitaires. C'est à cet égard qu'il appartient à ONU-HABITAT de changer les choses. La Déclaration du Millénaire, par laquelle les États Membres de l'ONU s'engagent à améliorer les conditions de vie d'au moins 100 millions d'habitants des taudis d'ici 2020, sert de guide aux travaux d'ONU-HABITAT. Les deux grands instruments que celle-ci met en œuvre sont les campagnes mondiales jumelles, l'une pour la sécurité foncière et l'autre pour la gouvernance urbaine.

Pour de plus amples renseignements, voir www.unhabitat.org



Le saviez-vous ?

La Campagne mondiale pour la Sécurité foncière vise à tenir les engagements pris en l'an 2000 lors du Sommet du Millénaire de l'ONU puis en 2002 lors du Sommet mondial sur le Développement durable. Ces deux grandes conférences se sont accordées sur une vision de l'avenir des villes qui repose sur l'intégration et le développement social et économique – un avenir qui repose sur des perspectives et de l'espoir pour tous.

Chapitre 1

- Comment l'accès légal au sol peut-il réduire la pauvreté urbaine ?
- Pourquoi les pauvres sont-ils exclus des projets d'urbanisme ?
- Pourquoi les pauvres sont-ils privés d'accès légal au sol en ville et de « visibilité » ?
- Comment les pouvoirs publics attribuent-ils des terrains à aménager ?
- À quoi peut ressembler un système de gestion foncière favorable aux pauvres ?

Qu'est-ce que la gestion foncière pour les plus pauvres ?

« Les systèmes centralisés de planification, de traitement des litiges et d'administration foncière n'apportent ni sécurité de tenure, ni terrains constructibles à la majorité des citoyens des pays en développement. »

(Manuel, p. 88)

Comment l'accès légal au sol peut-il réduire la pauvreté urbaine ?

Dans les pays en développement, la moitié de la population urbaine vit dans des taudis. À travers le monde, on compte encore 30 pour cent de citoyens pauvres, et ONU-HABITAT estime qu'entre 2005 et 2020 cette proportion va atteindre la proportion énorme de 50 pour cent.

Aux yeux des autorités municipales, la plupart des habitants des taudis vivent dans l'illégalité. C'est pourquoi les villes se soucient si peu des taudis, qu'il s'agisse d'urbanisme ou d'administration, faisant ainsi de ceux qui y vivent des oubliés ou des exclus. Ces derniers ne bénéficient d'aucun des avantages dont peuvent se prévaloir les citoyens plus aisés, tels que l'accès à l'eau de la ville, à la voirie, aux sanitaires et aux égouts. Cette attitude envers les habitants des taudis se conjugue avec des politiques ou des méthodes qui les ignorent pour perpétuer la pauvreté, dans son intensité comme dans son étendue, ce qui ne manque pas d'avoir des effets en retour sur les villes dans leur ensemble.

En ville, les établissements humains appellent des approches qui favorisent davantage l'intégration en matière d'urbanisme et de gestion foncière, du moins si ces établissements doivent pouvoir accueillir convenablement tous ceux qui y résident. S'il est un besoin élémentaire qu'éprouvent les habitants des villes, c'est bien celui d'un toit. Les agglomérations soucieuses de répondre à ce besoin doivent intégrer l'ensemble de leur population et reconnaître tous leurs résidents comme citoyens de la ville.

La première étape dans la mise en place d'établissements humains durables consiste alors à reconnaître que les habitants des taudis ont le droit de se trouver dans la ville. C'est en reconnaissant cela que l'on va commencer à faire de ces habitants des citoyens légitimes, premier pas pour eux vers la légalisation de leur situation foncière.



Le maillage des taudis en Inde

Le projet Maillage des Taudis (« Slum Networking ») vise à améliorer les conditions urbaines en Inde. Son approche est innovatrice. Au lieu de méconnaître ou de nier la réalité des taudis, le projet fait des taudis des éléments d'un maillage urbain pour améliorer les conditions dans toute la ville et de manière intégrée. Le projet fait l'inventaire des taudis, de leur périmètre et de leur emplacement les uns par rapport aux autres. Les services municipaux d'urbanisme se servent ensuite de ces éléments pour renforcer les réseaux d'infrastructures dans toute la ville. Le projet a démontré que l'on peut entreprendre des programmes de rénovation urbaine à grande échelle tout en prêtant davantage d'attention aux populations, si l'on noue des partenariats entre pouvoirs publics (y compris à l'échelon local), ONG (y compris des ONG de femmes) et professionnels locaux. Les habitants des taudis ont eux-mêmes démontré qu'ils sont prêts à mobiliser leurs ressources en dépit de leur pauvreté.



Pourquoi les pauvres sont-ils exclus des projets d'urbanisme ?

Bon nombre des femmes, des hommes et des enfants qui vivent dans les taudis sont arrivés en ville sans que les autorités municipales y fassent attention. La raison en est qu'ils n'ont pas acheté ou loué de logements en passant par les canaux publics officiels. Nombreux sont ceux qui ont trouvé un endroit grâce à des procédures locales informelles ou à des membres de la famille, et qui ont utilisé des matériaux de fortune pour se construire un logement.



En général, ceux qui vivent dans ces taudis n'ont ni le bénéfice de l'eau à domicile ni les frais que cela occasionne, ni ceux de l'enlèvement des ordures, de l'électricité ou des autres services publics municipaux, soit que ces services ne sont pas disponibles dans leur quartier, soit qu'ils les obtiennent par des canaux officieux (illicites).

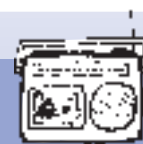
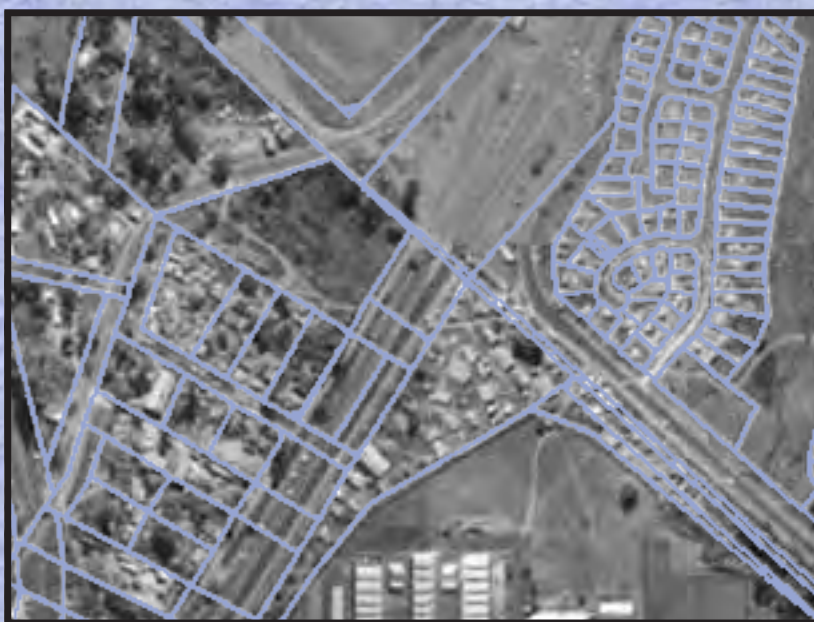
Comme les villes n'intègrent pas ces taudis dans leurs projets d'urbanisme en bonne et due forme, elles ne disposent ni de plans ni de relevés indiquant les rues ou emplacements, de sorte que ceux qui vivent dans les taudis n'ont pas d'adresse officiellement reconnue.

En outre, un très grand nombre d'habitants des taudis sont le plus souvent sans emploi, tout au moins dans l'économie officielle, et la proportion parmi eux de femmes et d'enfants peut aller jusqu'à 60 ou 70 pour cent.

Dans la pratique, les femmes, les hommes et les enfants qui vivent

dans les taudis deviennent « invisibles » aux pouvoirs publics alors que les taudis, eux, restent par trop visibles. Les habitants sont invisibles dans la mesure où ils n'ont jamais suivi de voie officielle ou légale pour vivre en ville, et c'est aussi pourquoi ils le restent. Les femmes, elles non plus, manquent de « poids » économique ou politique, ce qui contribue à leur invisibilité.

Le manque d'accès ou de moyens qui interdit aux pauvres les procédures en bonne et due forme d'acquisition d'une résidence légale en ville est conforté par la pratique des autorités locales qui consiste à exclure les habitants des taudis de tout aménagement et de toute viabilisation des terrains. Cette exclusion tient au fait que le premier accès de ces habitants au domaine foncier urbain ne s'est pas fait dans les règles.



Le saviez-vous ?

Les femmes sont à la tête de près d'un tiers des foyers dans le monde entier, mais sans que cela les empêche de se trouver en butte aux discriminations s'agissant d'accès au sol et au logement. Cette discrimination contre les femmes se retrouve dans la législation, les pratiques administratives, la coutume et les traditions. De nombreux pays n'ont ni lois, ni principes directeurs sur la façon de ménager aux femmes un accès au sol et à la propriété, ni plus généralement sur la discrimination envers les femmes.

L'image du haut à gauche est la reproduction d'un cadastre-type (c'est-à-dire, les parcelles recensées auxquelles on peut assigner une position géographique et un/e propriétaire). L'image du bas montre le même endroit, mais en faisant ressortir la disposition des établissements. On remarque qu'ils ne correspondent pas aux surfaces bornées. Les taudis débordent souvent les « bornages ».

Pourquoi les pauvres sont-ils privés d'accès légal au sol en ville et de « visibilité » ?



Le saviez-vous ?

Déjà dans de nombreux pays – en Afrique: Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Lesotho, Mali, Nigeria et Zimbabwe ; en Amérique latine : Bolivie, Équateur et Paraguay ; en Asie : Bhoutan, Pakistan et Philippines – les systèmes de cession foncière font l'objet de réexamens critiques, et des programmes de décentralisation des compétences ont été lancés en matière de gestion foncière.



Le saviez-vous ?

Les aménageurs fonciers du secteur privé peuvent intégrer dans leurs projets ceux qui travaillent dans l'économie informelle afin de procurer aux pauvres des terrains et les aménager.

Les modalités dont usent actuellement les pouvoirs publics pour fournir des terrains à aménager ne sont pas favorables aux pauvres.

Dans de nombreux pays en développement, le système d'offre est soit inopérant, soit inefficace. Les raisons en sont les suivantes :

➤ Centralisme des décisions



Le **centralisme des décisions** voit le gouvernement national conserver la totalité du pouvoir de décision, des compétences et des schémas directeurs qui se rapportent à l'administration foncière. Le rôle des collectivités locales est minime ou inexistant.

➤ Utilisation inefficace de l'espace urbain



L'**espace urbain** comprend l'espace foncier intérieur et périphérique de la ville et la façon dont il est agencé, intégré aux projets d'urbanisme et utilisé. C'est l'espace où l'on trouve à construire logements, usines, commerces, bâtiments collectifs et équipements (par ex., écoles, hôpitaux, cinémas). Cet espace demande à être organisé de façon efficace. Il s'agit entre autres de faciliter les déplacements entre les différents quartiers (en prenant en compte ce qui les relie et la façon dont sont organisés les réseaux de voirie et de transport) et de bâtir au meilleur coût les infrastructures qui doivent desservir plusieurs millions d'habitants (par ex., les réseaux d'eau et d'égouts).

➤ Des méthodes dominées par le secteur public



Des **méthodes dominées par le secteur public** vont souvent de pair avec le centralisme des décisions. Elles partent du principe que c'est à l'État de fournir à la population des terrains où s'installer et de fixer les normes et procédures d'aménagement de ces terrains. Les approches qui, au contraire, ne sont pas dominées par le secteur public ont ceci en commun : elles considèrent que tous les opérateurs privés, y compris informels, qui aménagent les terrains rendent des services importants et méritent donc d'être intégrés dans les processus de définition des procédures et des normes. Des méthodes dominées par le secteur public vont souvent de pair avec le centralisme des décisions. Elles partent du principe que c'est à l'État de fournir à la population des terrains où s'installer et de fixer les normes et procédures d'aménagement de ces terrains. Les approches qui, au contraire, ne sont pas dominées par le secteur public ont ceci en commun : elles considèrent que tous

les opérateurs privés, y compris informels, qui aménagent les terrains rendent des services importants et méritent donc d'être intégrés dans les processus de définition des procédures et des normes.

➤ Des cadres réglementaires rigides et coûteux



Les cadres réglementaires comprennent la législation, les politiques publiques et les procédures qui régissent la façon dont les terrains peuvent être rendus disponibles et doivent être aménagés. La législation inclut tout ce qui réglemente la façon dont on peut détenir un terrain pour le faire aménager, la modalité la plus fréquente étant la propriété. La législation fixe les normes à observer par les aménageurs pour la mise en place de divers équipements, comme par exemple des robinets dans chaque logement ou des sanitaires utilisant l'eau. Ces cadres répartissent aussi les compétences entre les divers ministères, qu'il s'agisse de consultation, d'autorisation, d'approbation ou de savoir à quel service il revient d'approuver un projet d'aménagement et dans quelles conditions institutionnelles.

➤ Registres fonciers défectueux et information centralisée



Les systèmes d'enregistrement foncier comprennent tout ce qui permet de savoir qui utilise telle parcelle de terrain et pour quoi faire. Les systèmes les plus structurés et les plus coûteux d'enregistrement des droits fonciers sont ceux qui s'appuient sur les titres de propriété et les actes notariés et sont liés au cadastre. Les systèmes moins institutionnels peuvent inclure des listes d'habitants d'établissements irréguliers ainsi que des cartes ou photographies liées à des registres fonciers tenus par la population locale. Les systèmes d'enregistrement peuvent aussi dépendre des municipalités, qui peuvent désirer savoir qui habite où pour diverses raisons, comme les projets d'urbanisme et la viabilisation, ou comme une façon de reconnaître les droits de ceux qui n'ont pas les moyens de les faire enregistrer en bonne et due forme. Pour une municipalité, des registres fonciers défectueux se traduisent par un urbanisme moins efficace et par une moindre capacité à libérer des terrains pour le peuplement urbain.

Tous ces éléments suscitent de longs retards dans la cession foncière, qui à leur tour encouragent les établissements irréguliers.



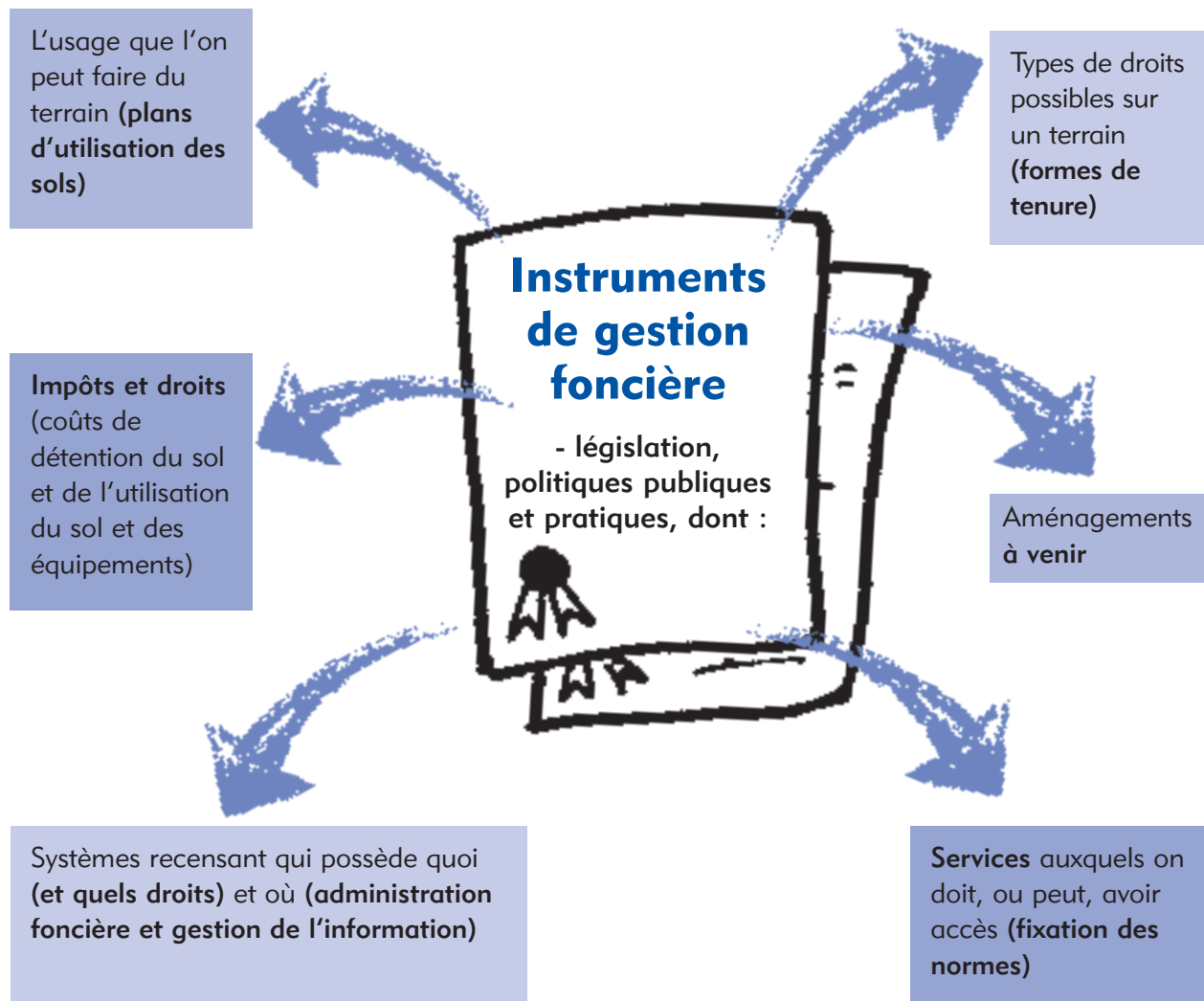
Le saviez-vous ?

En Inde, les pouvoirs publics ont commencé à reconnaître les établissements irréguliers, à régulariser les bâtiments construits sans permis et à modifier les normes d'urbanisme afin de mieux répondre aux besoins des pauvres.



Comment les pouvoirs publics attribuent-ils des terrains à aménager?

Les pouvoirs publics utilisent divers instruments pour la cession et l'exploitation du domaine foncier.



Dans tous les pays, on appelle **Système de gestion foncière** les règles de droit, systèmes et processus par lesquels un terrain susceptible d'être viabilisé est cédé et/ou amélioré et aménagé.

Il ne faut pas confondre **administration foncière** comprend, entre autres, la mise en œuvre de la gestion foncière à travers les registres et systèmes d'information fonciers.

À quoi peut ressembler un système de gestion foncière favorable aux pauvres?

Un système de gestion foncière favorable aux pauvres comporterait les trois caractéristiques suivantes :

- ✓ Faire des pauvres des citoyens « visibles » et de plein droit.
- ✓ Permettre aux projets d'urbanisme d'intégrer les établissements humains où vivent les pauvres.
- ✓ Mettre au point des normes et procédures, en matière de sécurité foncière, de construction de logements et de viabilisation, que les pauvres jugent à la fois accessibles et abordables.

Ce genre d'approche ménagerait la diversité tant des systèmes de cession foncière que des parties prenantes, tout en intégrant les processus informels en usage. Les systèmes de cession foncière utilisés par les pauvres seraient considérés comme un atout, et non comme un désavantage.

Un système favorable aux pauvres décentraliserait au bénéfice des autorités locales les compétences en matière de gestion foncière. C'est déjà le cas dans de nombreux pays où les politiques de gestion foncière centralisée n'ont pas répondu aux attentes.

Grâce à des systèmes décentralisés, les processus devraient devenir plus transparents et mieux à même de rendre des comptes. La décentralisation devrait aussi améliorer l'accès au sol et aider au règlement des litiges fonciers. On risque toutefois de se trouver là face à une tâche de grande ampleur, pour laquelle il va falloir doter les autorités locales de tous les moyens voulus.

Un système favorable aux pauvres mettrait en œuvre des programmes qui intègrent les pauvres en régularisant leurs établissements et en les englobant dans projets d'urbanisme municipaux.

Parmi les modes de régularisation innovants, on peut citer :

- En matière de tenure, la mise au point de formes supplémentaires ou de substitution adaptées aux besoins des pauvres. Pour le moment, on utilise en général des titres individuels ;
- L'adoption d'une politique d'urbanisme participative à l'échelle de l'agglomération tout entière, et qui soit adaptée aux modalités informelles de cession des sols ;
- Une formule de viabilisation innovante qui soit adaptée aux capacités des populations, si l'on veut une opération « durable » ;



La régularisation est un moyen de réintégrer les taudis dans les systèmes institutionnels. Cela se fait de diverses façons: on clarifie le régime de tenure/d'occupation, on applique les normes de construction, ou on met en place des aménagements et certains équipements. Les besoins des citadins pauvres appellent des modes de régularisation des établissements informels qui soient à la fois innovants et adaptés.



- Un système d'administration foncière décentralisé, efficace, qui mette à profit le capital local, noue des partenariats avec les autorités locales et qui, où cela s'impose, accepte les chefs coutumiers comme partenaires;
- Des méthodes de recouvrement des coûts qui prennent en compte ceux de l'investissement et de l'entretien, et des tarifs qui restent abordables tout en permettant d'amortir les prix de revient.



Un système favorable aux pauvres ne reposerait pas exclusivement sur la formation de réserves foncières, qui impliquent l'acquisition de terrains. Un certain nombre de méthodes innovantes, et qui font intervenir aussi le secteur privé, sont actuellement à l'essai à travers le monde.

Un système favorable aux pauvres comporterait un cadastre et un enregistrement foncier bien adaptés aux besoins. Les modalités d'enregistrement des droits de propriété seraient d'un coût abordable et accessibles aux pauvres.



Cela veut dire que ces modalités devraient être plus proches du public qui les utilise et suffisamment simples pour maintenir les coûts aussi bas que possible. Dans le même temps, ces systèmes doivent fournir de bons éléments d'information sur les transactions foncières comme sur les utilisations actuelles et prévues des sols, si les autorités municipales doivent pouvoir s'en servir pour leurs stratégies de gestion foncière. Le Manuel détaille diverses solutions de remplacement des processus actuels de cession des sols et la mise en place de registres fonciers pour les établissements humains irréguliers.



Les pays en développement doivent privilégier tout ce qui renforce la sécurité de la tenure, grâce à des procédures simplifiées qui favorisent la transparence de l'administration foncière, son caractère accessible, sa facilité d'usage et sa capacité à rendre des comptes au public.

Enfin, un système favorable aux pauvres appelle un réexamen participatif de la législation foncière urbaine, ce qui ne doit pas empêcher pour autant la mise en place de nouveaux moyens d'accès au sol dans l'état actuel du cadre législatif et réglementaire.



Le remembrement urbain



La gestion foncière en milieu urbain impose que l'on recense le domaine foncier et qu'on le prépare à l'aménagement. La FORMATION DE RESERVES FONCIERES désigne les modalités juridiques qui servent à acquérir des parcelles de terrain auprès de propriétaires adjacents afin de les mettre en valeur. Ces processus d'assemblage simplifient le régime de propriété en attribuant celle-ci à un propriétaire unique. Mais comme ils impliquent l'achat de terrains, ils sont très lents et onéreux. Aujourd'hui, les pouvoirs publics délaissent ce rôle de fournisseur unique, et d'ailleurs peu adapté, de ce type de terrain.

Ces difficultés suscitent actuellement l'apparition de solutions innovantes qui remodelent les régimes existants de propriété foncière et d'utilisation des sols avec deux objectifs : assurer une offre suffisante de terrains à aménager, tout en préservant les ressources naturelles. On désigne ce type d'approche sous le terme de REMEMBREMENT URBAIN («réorganisation foncière»). Il s'agit de réutiliser des sites ou parcelles adjacents détenus par différents propriétaires, en les réunissant, en les rendant constructibles et en les mettant sur le marché sous forme de parcelles aménagées.



Parmi les modalités pratiques de remembrement urbain, citons le partage de terrains, la mise en commun de terrains, la reconstitution d'îlots et la mutation des droits d'aménagement.

En Inde, on a encouragé les propriétaires fonciers privés à construire sur leurs terrains, mais sur une partie seulement, des appartements pour les résidents des taudis. Pour les parties restantes, les propriétaires se voient offrir diverses incitations à l'aménagement. La Thaïlande a elle aussi eu recours à ce type de politique, et avec succès.

Une autre approche consiste, en Inde, à donner en bail à des promoteurs, pour 30 ans et moyennant un montant symbolique, des « terrains à taudis » appartenant aux pouvoirs publics. Les contrats de bail imposent toutefois aux propriétaires privés de construire des logements collectifs subventionnés pour (entre autres) les membres des coopératives reconnues établies dans les taudis.

Au Japon, en Corée et à Taiwan, le remembrement constitue un instrument privilégié du développement urbain. En Corée, les propriétaires fonciers y sont incités par la valeur ajoutée qui s'attache aux terrains une fois qu'ils sont viabilisés. Chaque propriétaire foncier abandonne une partie de ses terres à proportion de la valeur ainsi ajoutée.

On s'est toutefois aperçu que si le remembrement doit vraiment bénéficier aux pauvres, il faut qu'il englobe aussi des terrains appartenant au secteur public. L'avantage pratique du remembrement, c'est qu'il est vraiment à même d'attirer la participation de divers autres partenaires, ce qui rend la régularisation et le zonage [plan d'occupation/utilisation des sols] encore plus bénéfiques pour les catégories à faible revenu, tout en procurant à la fois la sécurité foncière et des équipements.

Chapitre 2

- Qu'est-ce que l'accès légal au sol ?
- Pourquoi est-il plus difficile aux pauvres d'obtenir et de conserver la sécurité foncière ?
- Comment assurer la sécurité foncière ?
- Comment améliorer la sécurité foncière des femmes ?

Comment rendre les titres fonciers favorables aux pauvres ?

« Des droits comme la pleine propriété et le bail emphytéotique enregistré, les systèmes classiques de cadastre et d'enregistrement foncier (scripturaux ou numérisés) et la façon dont ils sont aujourd'hui organisés, sont incapables de procurer la sécurité foncière à la grande majorité des catégories à faible revenu, ou de faire face assez rapidement aux problèmes urbains dans leur dimension actuelle. Des approches novatrices s'imposent donc. » (Manuel, p. 33).

Qu'est-ce que l'accès légal au sol ?



Un toit pour tous et la mise en place d'établissements humains durables ont pour préalable l'accès légal au sol.

On interprète souvent la notion de tenure comme l'accès légal au sol. Cette idée suppose qu'un individu a un droit reconnu à se trouver sur un terrain particulier ou à l'utiliser. On part souvent du principe que ce droit individuel est tiré du droit en vigueur. C'est ainsi que pour les pouvoirs publics comme pour les propriétaires fonciers, la plupart des habitants des établissements irréguliers et des taudis se trouvent là de manière illégale.

Toutefois, parmi les divers types de droits sur le sol, il n'est pas facile de faire la différence entre ceux qui sont conformes au droit et ceux qui ne le sont pas. Dans de nombreux pays, il existe toute une gamme de droits sur le domaine foncier. Plusieurs de ces droits peuvent même porter sur une seule et même parcelle – autrement dit, ils se superposent.

Il est plus utile de considérer que les divers types de droits fonciers se déploient de manière graduelle, certains établissements humains étant plus compatibles que d'autres avec le droit. Une telle perspective permet d'englober dans la notion d'accès légal suffisant les individus dont les tenures sont les plus faibles. Comme la plupart de celles-ci sont le fait de ménages à faible revenu, l'élargissement de la gamme des droits reconnus permet aux municipalités urbaines de reconnaître les droits des pauvres à se trouver sur la parcelle qu'ils occupent. Cette reconnaissance des droits constitue souvent le premier pas vers l'octroi de la sécurité foncière à tous.

Cela veut donc dire que la sécurité foncière peut être due à d'autres éléments et instruments que le droit écrit. Les éléments en question peuvent en effet comprendre ce que perçoivent et ce que croient le voisinage et les autorités locales. Des personnalités politiques influentes peuvent aussi appuyer ces façons de voir par des déclarations publiques concernant le droit des pauvres à la terre.

On peut donc donner de la tenure la simple définition qui suit :

Le fait qu'autrui croit que le terrain que vous occupez et que vous utilisez est le terrain qu'il vous est permis d'habiter et d'utiliser.

En adoptant cette idée d'une gradation des droits sur le sol, on rend possible une approche par étapes de la sécurité foncière. Plutôt que de chercher à modifier entièrement et d'un seul coup les formes de tenure dans un pays (comme l'impliquent les titres et actes individuels) ou de s'en tenir au statu quo (aucune reconnaissance), on peut effectuer des ajustements pratiques dans des contextes bien particuliers et en fonction des besoins.

Une approche graduée permet aux pouvoirs publics, et avec l'aide des populations, de mettre en place des procédures administratives et techniques d'une manière progressive et qui correspondent à leurs propres ressources et capacités. On contribue ainsi à institutionnaliser les nouvelles approches.



La sécurité foncière

La Fédération internationale des Géomètres-experts (FIG) et le Centre des Nations Unies pour les Établissements Humains (CNUÉH) ont donné de la sécurité foncière la définition suivante :

- (i) la protection contre l'expulsion ;
- (ii) la possibilité de vendre et celle de transférer les droits par voie successorale ;
- (iii) la possibilité d'hypothéquer le bien ; et
- (iv) l'accès au crédit sous certaines conditions.



LA GRADATION DES DROITS



Si nous devons intégrer les pauvres dans les villes, il faut examiner ce que nous considérons comme relevant de la tenure en droit. Pour cela, il nous faut prendre en compte toute une gamme de régimes fonciers qui sont plus accessibles aux pauvres et qui peuvent nous aider à mettre au point des formes de tenure qui améliorent la sécurité par degrés dans la mesure où le permettent les coûts et des capacités financières.

Systèmes d'information et gestion foncière innovante



Il appartient à tout système de gestion foncière de fournir des éléments d'information concernant les droits et les transactions sur les sols ainsi que sur l'utilisation présente et à venir de ces derniers. Cela demande un système d'information et d'enregistrement spécialisé et qui fonctionne bien, facile à administrer, à comprendre et à utiliser.

En matière foncière, de nombreux systèmes d'information et d'enregistrement reposent sur des dispositifs institutionnels qui combinent cadastre et immatriculation mais qui présentent divers inconvénients : ils sont en effet centralisés, coûteux, rigides, coloniaux, individualisés et inaccessibles aux pauvres.

On estime aujourd'hui qu'à la place de ces systèmes, des dispositifs à l'échelle locale fonctionneraient mieux, étant d'un entretien plus simple et plus clair, et qu'ils seraient d'un coût plus abordable, plus transparents et mieux à même de rendre des comptes.

Ces systèmes locaux pourraient comporter les trois éléments suivants : (1) la mise au point de dispositifs de collecte des données pertinentes ; (2) la mise en place et à jour de registres fonciers qui tiennent compte des pratiques admises en vigueur en matière de gestion des sols ; et (3) la mise en place de structures adaptées au milieu local et dotées du personnel administratif voulu.

Parmi les pratiques innovantes figurent notamment : Des registres fonciers à l'échelle locale, des liens et échanges efficaces entre échelons central et local, des registres plus ouverts à l'état de la pratique, l'immatriculation foncière parallèle, l'accès informatique, une meilleure prise de conscience de la part du public, des services privatisés et un archivage plus simple de la représentation graphique.



Information foncière - peut porter sur l'emplacement, la superficie, le périmètre de la parcelle, le type de droits s'y rattachant, son utilisation présente et potentielle, etc.

Registre foncier - la façon dont les données foncières sont saisies par écrit pour servir de preuve juridique du droit sur le sol et de son utilisation.

Cadastre - une sorte de plan ou de schéma (représentation graphique) qui situe exactement les parcelles. Il peut être mis en rapport avec les archives de l'enregistrement foncier.

Système d'enregistrement - la façon dont les données relatives aux droits attachés aux parcelles de terrain sont archivées et conservées pour servir de preuve juridique.



La **propriété légale** est souvent connue sous le nom de titre de pleine propriété et elle est consacrée par le droit (y compris souvent par une loi sur l'enregistrement) ou est archivée dans un système privé mis à jour par les juristes spécialisés dans l'immobilier. Ces systèmes fournissent les preuves juridiques sur lesquelles repose la tenure des propriétaires. Sous le régime de pleine propriété ou de propriété légale, le bénéficiaire détient tous les droits qui s'attachent au terrain, à l'exception de ceux qui sont restreints par la loi. Ces restrictions portent en général sur la façon dont le terrain peut être utilisé. Les propriétaires disposent de nombreux autres droits, tels que les droits de vendre, d'hypothéquer, de léguer, de mettre en location et d'utiliser le terrain de la manière qui leur convient mais toujours dans les limites fixées par la loi.



Le saviez-vous?

Dans la plupart des pays en développement, moins de 30 pour cent des terrains ou parcelles sont inscrits sur un registre foncier, proportion qui tombe à un pour cent en Afrique sub-saharienne (UNHCS/CNUÉH, 1998).

Pourquoi est-il plus difficile aux pauvres d'obtenir et de conserver la sécurité foncière?

De nombreux pays voient dans la propriété légale le meilleur moyen d'assurer la sécurité foncière et de reconnaître l'accès de plein droit. Cette préférence pour la pleine propriété est particulièrement marquée dans les pays issus de l'ancienne Union soviétique où la Banque mondiale intervient dans la réforme du marché foncier.

L'accès à ce type de tenure présente les difficultés générales suivantes :

- Il est coûteux, en raison du recours à des professionnels pour créer, transférer et mettre à jour des documents fonciers au fil du temps ;
- Le processus d'enregistrement est très long (première immatriculation), car il exige la plus grande clarté concernant qui dispose de quel droit et sur quoi ;
- Il crée des droits individualisés, qui excluent tant les familles au sens large que les droits collectifs, et qui sont souvent contraires aux formes coutumières de tenure ;
- Il fait augmenter la valeur des terrains, avec des répercussions sur les locations, la spéculation, les squats professionnels et les marchés fonciers parallèles.

For low-income groups, freehold:

- Elle est trop coûteuse, qu'il s'agisse de l'acquisition ou de l'entretien ;
- Elle n'est pas le seul moyen de rendre un terrain constructible ;
- Son degré de sécurité foncière n'est pas toujours supérieur à celui d'autres formes de tenure plus familières ;
- Elle n'est pas d'un accès facile du point de vue administratif ;
- Elle n'est pas viable dans les pays qui n'ont pas les moyens de se doter d'un système aussi coûteux.

Comment donner aux pauvres la sécurité foncière?

Donner aux pauvres la sécurité foncière passe par une stratégie graduée qui part de ce qu'ont les individus. Cette perspective reconnaît une large gamme de types de tenure qui, degré par degré, évolue du non-droit au droit. Toute stratégie de ce genre doit aussi comporter des mesures destinées à améliorer l'accès des femmes au foncier et au logement.

Les types de tenure qui peuvent améliorer la sécurité foncière des pauvres sont les suivants :

► Tenure putative ou de fait

Ceci se produit lorsque ceux qui résident de manière illégale sur un terrain sont en mesure de s'y maintenir pour une période prolongée, par exemple lorsqu'il est difficile d'obtenir du tribunal une ordonnance d'expulsion ou lorsqu'une collectivité locale fournit des équipements. Il s'agit souvent là, pour les pauvres, d'un premier pas vers l'accès au sol, mais la tenure reste précaire car la preuve est indirecte et l'expulsion reste toujours possible.



► Lois contre l'expulsion

Certains pays, comme l'Afrique du Sud, le Brésil, les Philippines et l'Inde, ont adopté des lois interdisant l'expulsion. Ces lois servent à réguler les rapports entre les propriétaires et ceux qui occupent leurs terrains puisqu'elles formulent certaines règles auxquelles les uns et les autres doivent se conformer. Toutefois, la protection qui s'y attache reste insuffisante, puisque les pauvres doivent recourir à des services juridiques, pour eux aussi coûteux qu'inaccessibles, s'ils veulent défendre leurs droits. Alors que ce type de législation pourrait constituer une étape supplémentaire vers la sécurité foncière, la difficulté majeure reste de savoir qui a le droit d'occuper quel terrain.



► L'acquisition par prescription

Cette procédure permet aux occupants d'acquérir le terrain sur lequel ils ont logé et qu'ils ont utilisé sans opposition pendant une période prescrite bien définie. Au Brésil, par exemple, les squatters peuvent obtenir des droits sur des terrains privés après cinq ans d'occupation paisible. Bien qu'il soit une étape utile à franchir, dans la mesure où cela signale que les résidents des établissements irréguliers ont un droit au sol, ce type d'acquisition exige des réglementations et procédures particulières s'il doit être à la fois efficace et abordable pour les catégories à faible revenu. Pour le rendre d'un coût plus abordable, on peut notamment prévoir l'octroi de subventions publiques aux professionnels chargés d'apurer les titres et de régler les litiges. Pour le rendre plus efficace, on peut aussi autoriser les recours collectifs devant les tribunaux, et non plus seulement individuels.





L'enregistrement local

La Namibie offre un exemple d'approche graduée de la régularisation de la tenure qui repose sur un système d'îlots. Le modèle comporte un « titre initial » sous la forme d'un certificat, et un « titre de détention du sol » qui prend aussi la forme d'un certificat et qui confère la pleine propriété. Les titres initial et de détention du sol n'offrent pas les mêmes types de droits ni la même précision dans la délimitation du périmètre. Le titre initial donne la sécurité de droits d'occupation et d'héritage dans le périmètre de l'îlot concerné, alors que le titre de détention du sol confère des droits perpétuels sur un site précisément déterminé. Chaque type de titre peut être requalifié à l'échelon immédiatement supérieur.



Types d'entité juridique

Les coopératives, fiducies collectives ou associations foncières, ainsi que les associations pour la construction ou la rénovation de l'habitat, peuvent devenir des entités juridiques habilitées à se rendre propriétaires ou locataires de terrains au nom d'un groupe ou d'une population locale. Les règlements internes de ces entités déterminent les types de droits que leurs membres peuvent détenir sur le sol.

► Les terrains coutumiers



Les pouvoirs publics considèrent souvent comme illégales les tenures acquises par le biais de pratiques d'administration foncière de nature coutumière. Ils peuvent notamment juger qu'un tel établissement humain n'est pas conforme aux schémas d'utilisation des sols établis par les autorités locales, ou qu'il risque de ne pas l'être dans le cas où un tel schéma n'existe pas encore. En outre, certains autres pays ne reconnaissent aux chefs coutumiers aucune autorité légale en ce qui concerne l'administration et la distribution foncières. Cela peut affaiblir la sécurité des tenures.

Dans ces zones de droit coutumier, l'amélioration des tenures pour les catégories à faible revenu passe par la participation de diverses parties prenantes, car les notions traditionnelles de tenure foncière ne vont pas souvent de pair avec l'individualisation des terrains.

► La tenure collective

La tenure collective donne à des groupes de pauvres la possibilité d'être propriétaires ou locataires de terrains à titre collectif et non individuel. Cette formule est aussi connue sous le nom de tenure « en bloc ». Elle donne aux municipalités la souplesse voulue pour enregistrer à bref délai et à des conditions abordables les droits des individus et des foyers pauvres. Le groupe social concerné peut, par exemple, conserver son propre registre, ou la municipalité peut émettre des baux, ou bien encore on met en place un registre local. Ces registres fonciers sont susceptibles d'amélioration au fil du temps.

La tenure collective évite aussi les difficultés dues à l'individualisation des titres, et tout particulièrement ses effets néfastes sur la cohésion sociale.

Toutefois, et bien qu'elle permette des améliorations par degrés successifs, la tenure collective ne va pas sans certaines difficultés. Ainsi, il n'est souvent pas facile de savoir qui est vraiment membre du groupe et qui ne l'est pas. Il peut aussi s'avérer difficile de déterminer les droits de chaque membre. Par exemple, certains membres tiennent leurs droits de leur position ou de leur statut dans une famille ou un groupe social. Or ces droits ne sont pas toujours égaux.

Les diverses formules de tenure collective nécessitent aussi des partenariats entre le groupe concerné, l'autorité locale, les ONG et les propriétaires fonciers, afin de mettre en place de bonnes méthodes d'administration foncière propres à préserver le caractère à la fois sûr et abordable de la tenure.

► Les baux (location, tenure à bail, bail)



Il existe de nombreux types de bail. Certains prennent la forme d'accords ou de contrats entre des individus, des entreprises et même l'État. D'autres baux locatifs sont créés par la législation. Mais ils désignent tous la situation d'un individu ou d'un groupe habitant ou utilisant un terrain qui appartient à quel-

qu'un d'autre, pour une durée déterminée et moyennant accord sur certaines conditions, dont le montant du loyer. Les baux se caractérisent avant tout par le fait qu'ils peuvent transférer tous les droits, à l'exception de la pleine propriété. Les baux qui impliquent le transfert de la plupart des droits tendent à exiger l'assistance de professionnels et font l'objet d'un enregistrement, contrairement à ceux qui transfèrent moins de droits. Les baux sont d'un coût plus abordable, qu'il s'agisse de leur création ou de leur mise à jour, tout en étant plus souples, plus transparents et plus accessibles que la pleine propriété. Avec les tenures à bail, il est aussi plus facile aux municipalités de faire face aux changements qui peuvent survenir dans l'aménagement et l'utilisation des terrains.

► Titres ou actes provisoires, conditionnels et/ou sous conditions

Les titres ou actes conditionnels ou sous conditions sont associés à une tenure d'une valeur juridique particulièrement forte. Presque identiques à la pleine propriété, ils comportent néanmoins certaines conditions et restrictions. Une fois celles-ci remplies ou observées, on peut passer à la pleine propriété légale.



Cette formule exige toutefois un système d'administration foncière à même d'accueillir des titres de propriété ou des baux enregistrés. Comme elle est très proche de la pleine propriété, cette formule présente une difficulté supplémentaire, à savoir qu'elle induit à l'occasion des comportements qui dès le départ sont ceux de propriétaires, de sorte que les conditions imposées viennent peser sur un système d'administration qui peut parfois être déjà plutôt faible.



Le saviez-vous

En Inde, une nouvelle politique de régularisation des établissements humains non-autorisés prône la formation de coopératives de résidents, qui formulent des propositions et prennent en main la gestion de l'aménagement de l'établissement humain.



Comment améliorer la sécurité foncière des femmes?

Les foyers pauvres qui ont une femme à leur tête sont, à travers le monde, plus nombreux que ceux où un homme joue ce rôle. Dans ces foyers, les femmes et les enfants sont extrêmement vulnérables à la faim et à l'absence de toit. Ces foyers sont aussi particulièrement enclins à recourir aux systèmes informels d'accès au sol et au logement, ce qui en fait les victimes toutes désignées des expulsions.

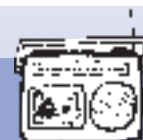
Par conséquent, les modalités pratiques d'une gestion et d'une sûreté foncières favorables aux pauvres doivent tenir compte de la situation des femmes.



L'amélioration de la situation des femmes en matière foncière a donné lieu à plusieurs grandes déclarations :



- La Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948 a fait du droit au logement un droit humain universel.
- La IVe Conférence mondiale des Femmes tenue à Pékin (Chine) en 1995 a affirmé que « hommes et femmes devraient avoir l'égalité d'accès aux ressources économiques, y compris le droit d'hériter et d'être propriétaires de biens fonciers et autres. »
- La Déclaration de la Nouvelle-Delhi du CNUÉH/UNHCS a mis au point les principes fondateurs qui consacrent la sécurité foncière pour les femmes et les hommes, y compris l'égalité d'accès et de traitement, la réforme du cadre législatif, les registres fonciers à l'échelon local, l'élimination des restrictions discriminatoires de nature juridique et coutumière, et la participation à la gestion des ressources foncières.
- Le Programme pour l'Habitat comporte aussi diverses résolutions visant des projets, programmes et politiques publiques qui lèvent tous les obstacles à l'intégration des femmes, tout en proposant des méthodes de travail et d'évaluation qui tiennent compte des intérêts et des besoins particuliers des femmes.
- En 1997, une résolution des Nations Unies sur les femmes et leur droit à un logement convenable ainsi qu'à la propriété foncière et autre a noté que les femmes sont les principales victimes des expulsions et déplacements forcés. La Commission des Droits de l'Homme s'est appuyée sur cette résolution pour demander à deux États africains d'éliminer les dispositions discriminatoires figurant dans leur constitution.



Le saviez-vous?

Au Rwanda, un projet de loi sur les successions et le mariage autorise les filles à hériter des biens fonciers et autres de leurs parents, et les femmes à hériter des biens fonciers et autres de leurs maris décédés.

En Inde, la législation sur les successions a été modifiée dès 1956 pour octroyer aux mères, aux veuves et aux filles la même part d'héritage qu'aux héritiers mâles. Toutefois, ces dispositions s'appliquent exclusivement aux biens acquis par un ménage, et non à ceux hérités des générations précédentes.

Chapitre 3

- Comment réhabiliter les taudis en favorisant les pauvres ?
- Quel rôle pour les principales parties prenantes ?
- À quoi pourrait ressembler une réhabilitation participative ?

Comment réhabiliter les taudis en faveur des plus pauvres ?

Comment réhabiliter les taudis en favorisant les pauvres?

La réhabilitation des taudis n'est jamais plus effective que lorsqu'elle fait partie d'approches qui englobent une agglomération tout entière. Ces approches doivent comporter des consultations avec une large gamme de parties prenantes ainsi que des méthodes d'urbanisme participatives.

Les diverses phases de la réhabilitation passent par des opérations de remembrement urbain, par la légalisation ou la régularisation de la tenure et par la viabilisation. Ces phases distinctes sont parfois menées en parallèle, car la mise en place de certains de leurs composants peut avoir lieu au même moment. Ces quatre phases peuvent aussi se succéder de manière graduelle, chacune s'appuyant sur les acquis des précédentes.

Inventorier les outils et méthodes à l'échelon local

Dans sa première phase, la réhabilitation des taudis commence par la recherche des instruments et méthodes de gestion foncière utilisés à l'échelon local. Si l'on veut s'assurer que ces instruments et méthodes sont bien adaptés, il convient d'abord, et c'est important, de rassembler les parties prenantes dans un forum ou groupe de discussion. La consultation et l'intervention des parties prenantes s'imposent aussi si l'on veut que la méthode de réhabilitation choisie soit durable et réponde bien aux besoins des populations les plus pauvres.

Le forum des parties prenantes peut par exemple commencer le processus de réhabilitation par un inventaire de tous les taudis existant dans l'agglomération, suivi d'une expertise qui vérifierait le statut juridique des terrains occupés par les habitants de ces taudis. Le forum peut ensuite décider des instruments qui vont permettre la régularisation et le remembrement des parcelles (voir p. xx de ce petit guide), comme par exemple l'acquisition forcée, l'échange et le partage de parcelles, ou la viabilisation avant transfert de la tenure.

Comme la réhabilitation des taudis est un exercice fort coûteux, il est très important, dans cette première phase, de s'assurer que toutes les ressources voulues ont été prévues et sont disponibles. Il existe diverses manières de réduire les coûts, telles que le recours à des aménageurs privés et informels, ou la décentralisation des décisions au bénéfice des collectivités locales; au-delà, on peut mettre en place entre les autorités locales, le gouvernement et les habitants des taudis des partenariats qui font appel à diverses sources de financement, y compris l'aide internationale et les systèmes d'épargne populaire.

Readjustment of land

Dans une seconde phase, on procède au remembrement du terrain et on met en place les cadres juridiques du régime foncier jugé le mieux adapté. Cela peut comporter la délimitation et la création de zones spéciales autour des taudis. Ces zones pourraient se voir doter de régimes foncier et d'aménagement qui soient adaptés aux populations des taudis qu'elles bordent. En s'assurant ainsi que leur entretien à long terme est bien pris en compte, on rend plus durable l'aménagement de ces terrains. De telles zones spéciales sont aussi utiles dans la mesure où elles fournissent les données spatiales préliminaires qu'exige tout projet d'infrastructures et de viabilisation. Conjugué avec des politiques de



développement des infrastructures à l'échelle de l'agglomération tout entière, ce type de zonage peut concentrer les ressources là où il le faut tout en réduisant les coûts de la réhabilitation.

Bien des méthodes de régularisation de la tenure ont été mises à l'essai dans les taudis – de l'acceptation des systèmes traditionnels et collectifs jusqu'à l'accès à la propriété individuelle, en passant par les systèmes de registre communautaires ou municipaux (voir le Chapitre 2 de ce petit guide). Quelle que soit la formule retenue, elle ne donnera les meilleurs résultats que si elle a fait l'objet d'une négociation et d'un accord

avec les propriétaires fonciers.

La conclusion avec les propriétaires d'accords de vente, échange, partage ou location de leurs terrains constitue un moyen parmi d'autres de régulariser et de remembrer le terrain à l'intérieur des zones désignées. Toutefois, la conclusion de pareils accords ne va pas toujours sans difficultés ; le gouvernement peut alors faire adopter une législation anti-expulsion, exproprier moyennant indemnisation et se servir de la taxation foncière pour imposer soit la vente, soit l'aménagement des terrains visés. Dans certains endroits, on a vu les pouvoirs publics mettre en place des règles d'utilisation des sols spécialement destinées à encourager propriétaires fonciers et aménageurs privés à réhabiliter les taudis.

Planification détaillée et mise en œuvre

La troisième phase du processus de réhabilitation des taudis comporte la planification détaillée, la mise en œuvre et les questions d'entretien à long terme.

C'est à ce stade que les droits des habitants des taudis deviennent sûrs et garantis, puisque se mettent alors en place les systèmes d'administration foncière qui vont répertorier ces droits et les tenir à jour. C'est aussi à ce stade qu'on met au point un programme intégré d'infrastructures pour l'agglomération dans son ensemble, avec diverses normes de qualité au choix, en fonction des moyens dont disposent les habitants des taudis. Le caractère durable de ces projets et de leur mise en œuvre revêt ici une importance toute particulière : en effet, on réhabilite souvent les taudis de manière isolée et sans se préoccuper des besoins d'entretien permanent ni des moyens financiers des bénéficiaires, de sorte que les bénéfices de l'opération tendent à disparaître quelque temps après son achèvement.

Si l'on veut s'assurer que le programme intégré d'infrastructures prend bien en compte ces questions, un réexamen de la législation et, le cas échéant, des amendements peuvent s'imposer. Pareil réexamen pourrait inclure la décentralisation des décisions, la mise en place de registres fonciers à l'échelon local, l'intervention d'aménageurs des secteurs privé et informel, des mesures qui facilitent les pratiques innovantes, la suspension des schémas d'ensemble, la modification des normes et l'établissement de forums avec les parties prenantes.

Quel rôle pour les principales parties prenantes ?

Il faut faire intervenir un certain nombre de parties prenantes dans les projets d'urbanisme qui concernent l'ensemble d'une agglomération si l'on veut assurer aux pauvres une offre durable de terrains susceptibles d'être viabilisés et aménagés. Ces parties prenantes comprennent diverses entités publiques, le secteur privé et la société civile.

La sphère publique est constituée du pouvoir central, des autorités locales et des autorités municipales. Le secteur privé englobe les aménageurs professionnels et tous ceux qui s'occupent de procurer des terrains aux pauvres de manière informelle. Quant à la société civile, elle regroupe les organisations non-gouvernementales (ONG) et le mouvement associatif à l'échelle locale, dont notamment les collectifs établis dans les taudis et les dirigeants de ces derniers. Une fois rassemblés, ces partenaires sont à même de prendre des décisions qui répondent aux besoins de tous les habitants d'une ville.

Il appartient au pouvoir central de déterminer le cadre général des politiques publiques et la législation en matière d'urbanisme et de régime foncier, tandis que les autorités locales se préoccupent de la gestion et de l'aménagement des sols dans leurs détails pratiques. Les ONG et les associations locales sont bien placées pour faire le lien entre les collectifs de résidents, les autorités locales et les propriétaires fonciers en facilitant le dialogue et la communication. Le secteur privé, quant à lui, dispose de l'expertise technique en ce qui concerne les modalités de mise à disposition et d'aménagement des terrains, et il va jouer un rôle majeur dans l'application des politiques, projets et programmes une fois que les grandes lignes en auront été fixées d'un commun accord.



À quoi pourrait ressembler une réhabilitation participative?

Il existe de nombreux moyens de régulariser et de réhabiliter les taudis. La manière de procéder varie d'un pays à l'autre en fonction des situations et des législations locales. Les pages qui suivent montrent comment on peut structurer le processus de réhabilitation des taudis en étapes successives et exposent certaines des méthodes qu'on peut utiliser.

Phase 1

Recenser les bons instruments locaux de gestion foncière

- Recenser les principales parties prenantes
- Procéder à une expertise foncière préliminaire
- Recenser les instruments et processus
- Recenser les ressources disponibles

Phase 2

Établir un régime foncier général favorable aux aménagements ultérieurs

- Délimiter des zones spéciales
- Créer les zones
- Négocier les périmètres
- Répertorier les périmètres
- Définir les impératifs minimum d'urbanisme
- Doter des capacités voulues les responsables de l'administration du terrain

Phase 3

Intégrer les pauvres à la ville et mettre au point un système de gestion foncière favorable

- Définir les réseaux d'infrastructures
- Urbanisme participatif
- Sources de financement pour les infrastructures
- Recasement, raccordements et coûts
- Amélioration du régime foncier (tenure)
- Un processus graduel
- Inclusion progressive de terrains vagues ou coutumiers
- Amender le cadre institutionnel centralisé
- Réexamen de tous les cadres institutionnels
- Réforme et adaptation
- Recadrer l'information foncière
- Mettre à profit les registres fonciers
- Pratiques innovantes et intégration
- Réformer la gestion de l'information
- Reconnaître la diversité des modes de mise à disposition des terrains (rôle du secteur privé)
- Un rôle crucial pour les secteurs privé et associatif

Phase 1

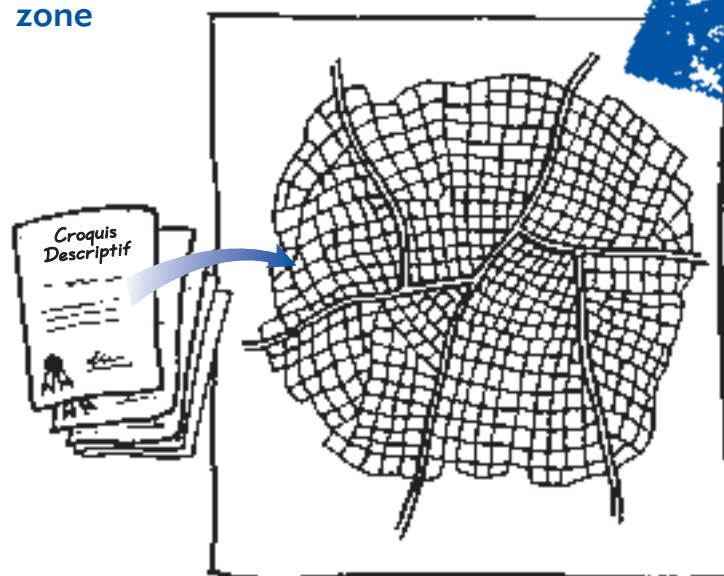
Recenser les bons instruments locaux de gestion foncière

Recenser les principales parties prenantes et les réunir dans des forums de discussion

- Secteur public
- Autorité locale
- Autorités traditionnelles ou coutumières
- Représentants des établissements irréguliers
- Groupes religieux
- Secteur privé
- Secteur associatif (ONG, collectifs locaux)



Susciter l'identification à chaque zone



PROTOCOLE D'ACCORD

1. Nous acceptons un système de tenure progressive qui définit de la façon suivante des zones spéciales et l'enregistrement des droits dans ces zones :

2. We agree that each stakeholder will play the following roles in implementing this:

Résultats ou impact de la Phase 1

- Création d'un forum des parties prenantes
- Participation locale
- Clarification de la propriété foncière
- La bonne méthode d'intégration est définie

Phase 2

Établir un régime foncier général favorable aux aménagements ultérieurs



PROTOCOLE D'ACCORD

Nous sommes d'accord pour que les périmètres désignés ci-dessous constituent des zones spéciales :

Zone 1 – Îlot 1

– Î 2

– Î 3

Zone 2 – Îlot 1

– Î 2

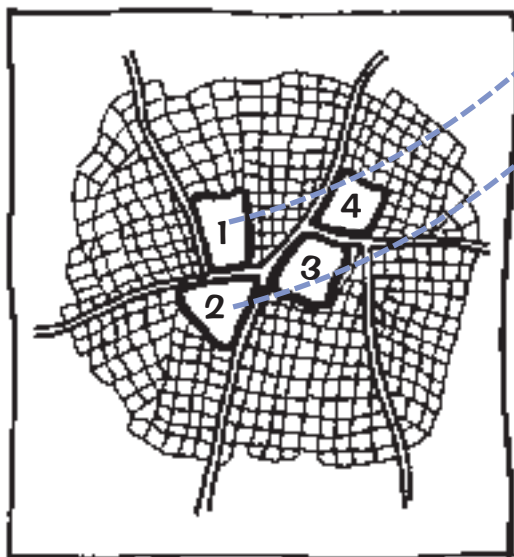
– Î 3

Zone 3 – Îlot 1

– Î 2

– Î 3

Périmètres d'habitat informel



AVIS AU PUBLIC

Les terrains ci-dessous ont été désignés et réservés pour les seuls usages suivants :

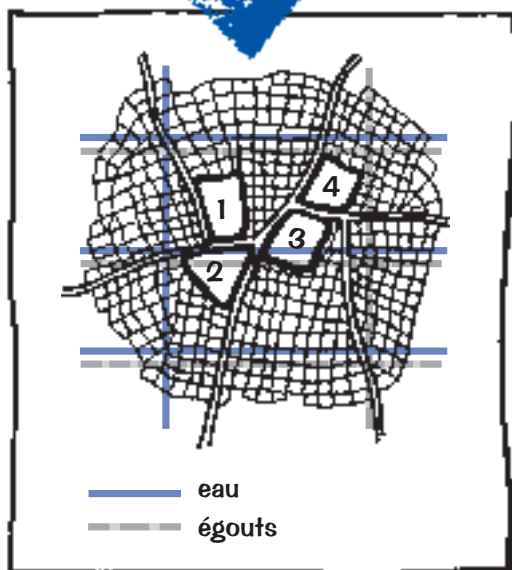
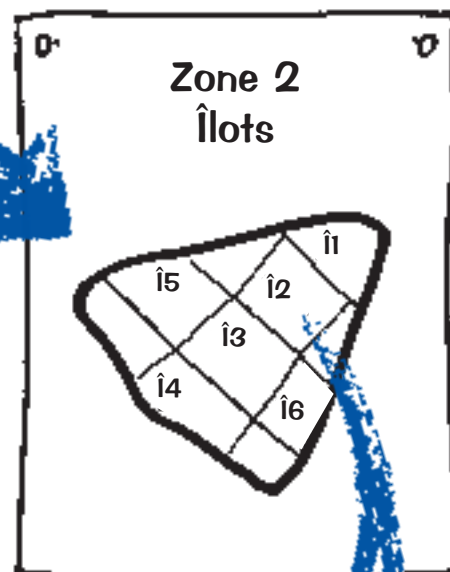
- Habitat à coût modique
- Réseau collectif d'eau
-
-
-
-

Résultats ou impact de la Phase 2

- Tenure foncière plus sûre pour le groupe
- Meilleure aptitude locale à gérer le nouveau système d'administration foncière
- Le type d'utilisation de chaque terrain concerné est clairement défini

Phase 3

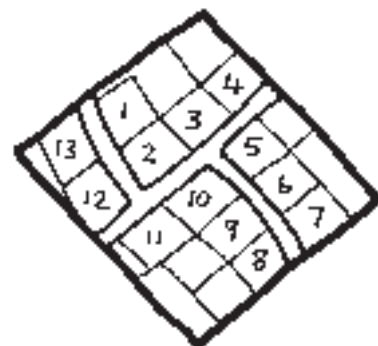
Intégrer les pauvres à la ville et mettre au point un système de gestion foncière favorable



Résultats ou impact de la Phase 3

- Plan intégré d'infrastructures.
- Participation.
- Tenure et viabilisation améliorées selon les fonds disponibles.
- Enseignements tirés pour l'examen des cadres juridiques.
- Systèmes d'information foncière bien adaptés.

Îlot 2 Parcelles



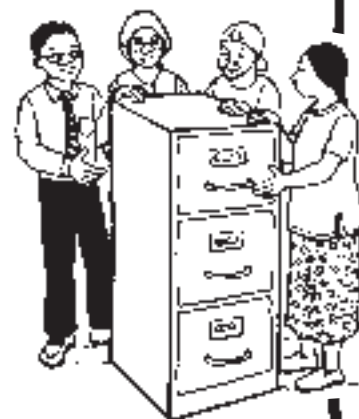
Registre foncier graduel

1 = Parcelle enregistrée, achetée, viabilisée.

2 = Parcelle enregistrée, louée, non-viabilisée.

3 = Site non-viabilisé, non-raccordé, loué.

etc.



Chapitre 4

- Quelles tâches pour les programmes d'action nationaux ?
- Quelles tâches pour les programmes d'action locaux ?
- Les organismes de coopération multilatérale et bilatérale

Quelles sont les étapes suivantes?

Quelles tâches pour les programmes d'action nationaux ?

- Le gouvernement donne à toute une gamme de parties prenantes les moyens de fournir des terrains et des logements. La coordination entre départements ministériels et autorités décentralisées améliore à la fois la fourniture de terrains, l'information foncière et la gestion de l'utilisation des sols.
- La législation et les politiques publiques en matière foncière et d'habitat sont réexaminées pour mieux prendre en compte les intérêts des femmes et des pauvres, y compris la législation contre l'expulsion, les zones spéciales pour les catégories à faibles revenus, des régimes fonciers innovants et des instruments adaptés de remembrement urbain et d'aménagement.
- L'administration et les compétences en matière foncière sont décentralisées au bénéfice des autorités locales.
- Les projets doivent, autant que possible, faire intervenir toutes les parties prenantes, y compris les femmes, les populations locales, le secteur associatif à tous les niveaux et le secteur privé.



Quelles tâches pour les programmes d'action locaux ?

- Il appartient aux collectivités locales de mettre en œuvre un urbanisme participatif à l'échelle de toute une agglomération avec une large gamme de parties prenantes, y compris les résidents, les ONG et le secteur privé.
- Se doter des capacités voulues pour assurer les fonctions d'administration foncière décentralisée.
- Procéder à des expertises foncières pour établir le statut et les droits sur le sol.
- Partager les registres et l'administration en matière foncière à travers des partenariats entre autorités et population locales.
- Le secteur associatif à tous les niveaux développe sa capacité à administrer les systèmes locaux d'enregistrement foncier.

Les organismes de coopération multilatérale et bilatérale

- Recadrer l'objectif stratégique pour pouvoir intervenir à l'échelon municipal et non exclusivement national, et encourager et soutenir l'adoption de cadres réglementaires favorables aux pauvres.
- Encourager et soutenir l'adoption par les gouvernements de politiques favorables à la fourniture de terrains par le secteur privé, d'approches décentralisées de la gestion foncière, et de partenariats avec le secteur associatif.
- Soutenir les programmes favorisant les femmes par des financements, des campagnes et des pressions sur les milieux dirigeants.
- Soutenir la recherche de solutions efficaces pour la fourniture de terrains et la sécurité foncière pour les pauvres.

Autres ressources

Women's Rights To Land, Housing and Property in Post-Conflict Situations and During Reconstruction.

HS Number: HS/589/99E, 1999.

Rights & Reality: Are women's equal rights to land, housing and property implemented in East Africa?

ISBN No.: 92-1-131663-4.

HS Number: HS/667/02E, 2002.

Housing rights legislation: Review of international and national legal instruments.

HS/638/01 E; ISBN 92-1-131628-6 (papier) [126+xvi pp.]; ISBN 92-1-131507-7 (version électronique).

UN-HABITAT and OHCHR, Nairobi and Geneva, 2002.

International instruments on housing rights.

HS/639/01 E, ISBN 92-1-131508-8 (version électronique uniquement).

UN-HABITAT, Nairobi, 2002.

National housing rights legislation.

HS/640/01 E; ISBN 92-1-131509-9 (version électronique uniquement).

UN-HABITAT, Nairobi, 2002.

Compilation of selected adjudication on housing rights.

HS/641/01 E; ISBN 92-1-131510-7 (version électronique uniquement).

UN-HABITAT, Nairobi, 2002.

Guidelines for the improvement of Land Registration and Land Information Systems in Developing Countries (with special references to English-speaking countries in Eastern, Central and Southern Africa).

HS/215/90E.

UNCHS, Nairobi 1990.

Urban Land Management, Regularization Policies and Local Development in Africa and the Arab States.

HS/379/95E.

UNCHS, Nairobi 1995.

Améliorer les systèmes d'enregistrement foncier et de reconnaissance des droits sur le sol dans les villes d'Afrique sud-saharienne francophone.

HS Number: HS/286/93 F.

UNCHS/CNUÉH, Nairobi 1993.

Ce petit guide de la Gestion foncière pour les plus pauvres passe en revue les dernières innovations en cours en matière de gestion foncière à travers le monde et met en relief les grandes orientations des régimes fonciers. Il montre de quelle manière procèdent les pouvoirs publics, les autorités locales et les autres parties prenantes pour mettre en application à l'échelon local, dans les villes et les agglomérations, les principes de politique foncière consacrés par le Programme pour l'Habitat. Cet ouvrage permet d'évaluer les instruments, méthodes et approches qui, dans toutes les parties du monde, servent à mettre en œuvre la Campagne mondiale pour la Sécurité foncière, et de pointer les carences, les blocages et les problèmes qui restent à résoudre.



UN-HABITAT

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS

PO Box 30030, GPO Nairobi 00100 KENYA

Téléphone: 254 20 7623 120 ; Télécopie : 254 20 7624 266/7 (Bureau central)

E-mail: infohabitat@unhabitat.org; Website: <http://www.unhabitat.org/>