



# Comment élaborer une politique foncière pro-pauvres

Processus, Guide et Leçons



Copyright © Programme des Nations Unies pour les Établissements Humains (UN-HABITAT), 2007

### **Tous droits réservés**

Programme des Nations Unies pour les Établissements Humains (UN-HABITAT)

P.O. Box 30030, Nairobi, Kenya

Téléphone: + 254 20 621 234

Télécopie: + 254 20 624 266

Web: [www.unhabitat.org](http://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.

### **Remerciements**

Le présent guide a été rédigé par Clarissa Augustinus, Chef de la Section Foncière, et Erika Lind, chargée de programme à la Section Foncière de UN-HABITAT. Nos remerciements en particulier à Klaus Deininger, de la Banque mondiale, pour sa contribution technique, et à Paul Mundy pour son aide éditoriale.

La publication de cette plaquette a été financée par le Gouvernement de Norvège.

HS/1005/08F

ISBN: 978-92-1-131985-9

### **Pour de plus amples renseignements:**

Clarissa Augustinus Chef

Section Foncière

Programme des Nations Unies pour les Établissements Humains (UN-HABITAT)

B. P 30030

Nairobi 00100, Kenya

Courriel: [clarissa.augustinus@unhabitat.org](mailto:clarissa.augustinus@unhabitat.org)

Site Internet: "<http://www.unhabitat.org>" [www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)

## Table des Matières

1. Introduction .....	3
1.1 Le choix d'une politique favorable aux pauvres.....	3
2. Politique contre technique .....	4
3. Chronologie du processus de politique foncière .....	5
4. Le lien entre produits et processus .....	6
5. Faire face aux conflits possibles .....	6
5.1 Une tentative d'approche.....	7
5.2 Etablir un programme d'action .....	9
5.3 Les groupes de travail spécialisés.....	10
5.4 L'intégration du genre.....	10
5.5 Bâtir sur ce qui existe déjà .....	11
6. L'aspect « politique » du processus et comment l'aborder .....	12
7. Aborder les problèmes techniques .....	14
8. Informer et faire participer dans la durée .....	16
9. Accompagner approbation et mise en œuvre.....	17
10. Le rôle crucial des outils fonciers .....	18
11. Dix éléments majeurs du processus de politique foncière .....	19
12. L'objectif du Réseau Mondial d'Instruments Fonciers .....	22
12.1 Droits fonciers, archivage et enregistrement.....	22
12.2 Régimes d'utilisation des sols .....	22
12.3 Gestion, administration et information foncières.....	22
12.4 Le droit foncier et son application.....	23
12.5 Récupérer les plus-values foncières .....	23
12.6 Questions transversales.....	23





.....

.....

# 1. Introduction

L'élaboration de nouvelles politiques foncières peut prendre du temps et se heurter à bien des difficultés. C'est d'autant plus vrai lorsque ces politiques se veulent favorables aux pauvres – c'est-à-dire dans le cas où elles cherchent à corriger les désavantages dont souffrent généralement les pauvres dans bien des domaines de la politique foncière.

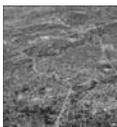
Le présent guide propose des moyens d'aller de l'avant. Bien qu'il s'appuie sur l'expérience acquise dans divers pays d'Asie et d'Afrique, il ne s'agit pourtant pas d'un livre de recettes; il s'efforce plutôt de tracer les grandes lignes d'un processus que l'on peut adapter en fonction de la situation de chaque pays et de l'aspect particulier de la politique foncière que l'on entend privilégier. Ce processus est participatif par nature; il implique une large gamme de parties prenantes à tous les aspects de la politique foncière, y compris la société civile et les pauvres eux-mêmes. De l'inclusion de toutes ces catégories va dépendre, pour les politiques publiques en cause, leur caractère politiquement acceptable, techniquement réalisable, favorable aux pauvres et pleinement applicable.

Le présent guide est destiné aux Ministres et aux principaux responsables des politiques publiques en matière foncière ainsi qu'aux donateurs, professionnels, consultants et ONG participant à l'élaboration des politiques foncières.

## 1.1 Le choix d'une politique favorable aux pauvres

Que signifie **favorable aux pauvres**? Une approche favorable aux pauvres est celle qui prend en compte tous ceux qui vivent dans la pauvreté. Dans le cas des villes, cela veut dire que l'on traite sur un pied d'égalité tous les habitants, y compris ceux qui vivent dans les taudis ou bidonvilles, pour ce qui est de l'accès au foncier et aux services s'y rapportant.

Dans beaucoup de pays, les politiques, législations et procédures foncières sont pour la plupart **défavorables aux pauvres**. Les pauvres restent piégés dans leur condition, en partie du fait qu'ils n'ont ni l'accès à, ni l'usage de la terre dont ils ont besoin pour semer et récolter, construire des logements et installer des commerces. Faute de sécurité foncière, rien ne les incite à investir dans la terre ou un terrain. Bon nombre de procédures foncières – comme l'enregistrement d'une parcelle ou sa mutation au bénéfice d'un nouveau propriétaire – sont trop onéreuses pour





les pauvres. De ce fait, les citadins pauvres sont forcés de vivre dans des taudis ou bidonvilles qui manquent de services aussi élémentaires que les égouts, l'eau courante et l'électricité. Dans les campagnes, les pauvres sont privés d'accès aux pâtures, aux forêts et à l'eau. Ils n'ont en outre aucune raison de prévenir l'érosion ou d'investir dans des systèmes d'irrigation pour leur terre.

Les femmes se trouvent tout particulièrement désavantagées. Dans bien des pays, il leur est impossible d'être propriétaires ou légataires de terrains ou de les enregistrer en nom propre, en raison soit du système juridique institutionnel, soit de règles non écrites. Les femmes risquent davantage que les hommes d'être expulsées du foyer, et elles ont un accès moins facile à tout ce qui relève de l'autorité publique, aux avocats et aux services offerts par le secteur privé.

C'est aussi le **processus de formulation des politiques publiques** qui est, en lui-même, intrinsèquement défavorable aux pauvres. Il est dominé par les élites, les responsables politiques, les intérêts commerciaux, les propriétaires et aménageurs fonciers ainsi que par les experts tels que les avocats et les géomètres. Outre que leur influence politique est faible, les pauvres ne disposent pas des connaissances ou ressources techniques qui leur permettraient de prendre part au débat sur les politiques publiques.

Il faut donc des **politiques pro-pauvres** pour surmonter ces obstacles. Pareilles politiques devraient offrir une gamme de droits fonciers adaptés à diverses situations. Elles devraient garantir que les pauvres ont accès au foncier et aux services qui s'y rattachent, et à des coûts qui leur sont abordables. Ces politiques devraient procurer la sécurité foncière – le minimum étant la protection contre l'éviction arbitraire du foyer en ville comme en campagne. Les politiques pro-pauvres devraient aussi viser à corriger les injustices qui forcent tant de citadins à vivre dans des bidonvilles ou des taudis qui se concentrent sur une partie très réduite du domaine urbain.

## 2. Politique contre technique

Dans tous les pays, le foncier est l'un des problèmes politiques les plus sensibles. C'est aussi un domaine très complexe, d'un point de vue tant technique que juridique.

- Le foncier est lié au clientélisme politique et aux intérêts particuliers des élites. C'est souvent une question explosive du point de vue politique, et la source de nombreux conflits potentiels ou réels.
- Le foncier est aussi un domaine très technique qui exige l'intervention d'experts qualifiés familiers des complexités des procédures dans des milieux historiques, culturels et économiques qui ne sont pas simples.

Il est essentiel d'aborder les aspects tant politiques que techniques. Plusieurs pays ont cherché à conserver au processus un caractère purement politique; mais ils ont dû remettre leurs dispositifs à plat et les reformuler pour prendre en compte les contraintes techniques. Quelques pays au contraire ont essayé de s'en tenir à l'aspect purement technique du processus; ils ont ensuite éprouvé bien des difficultés pour faire appliquer et déployer sur le terrain les nouvelles législations et méthodes.

Le présent guide montre comment on peut surmonter ces difficultés.

### **3. Chronologie du processus de réforme**

La réforme des politiques foncières et des systèmes d'administration foncière ouvre toutes sortes de questions. Elle intéresse de nombreux organismes au sein du gouvernement, sans parler des autres parties prenantes. Attendez-vous à ce que le processus prenne au moins 10 à 15 ans. Voilà qui exige donc un engagement à long terme et à un niveau hiérarchique élevé de toutes les parties, comme les pouvoirs publics, la société civile, les propriétaires fonciers, les experts et les banques.

Etant donné cet horizon assez lointain, préfigurer les stratégies à suivre dans le court, le moyen et le long terme est une bonne idée. Assurez-vous que le budget est suffisant : il devrait pourvoir non seulement au coût de la série d'ateliers proposée dans le présent guide, mais aussi à toutes les activités connexes : études, consultants, formation ainsi que la bonne administration du processus de planification proprement dit.





## **4. Le lien entre produits et processus**

Il faut réfléchir en termes à la fois de « produits » (politiques publiques à réviser, projets de loi à rédiger, systèmes d'information foncière, etc.) et de « processus » (comment dégager les accords et compromis permettant de déboucher sur ces produits). La politique publique parfaite, ou la solution technique parfaite, ne servent à rien si les diverses parties prenantes n'y adhèrent pas – et celles-ci risquent fort de les rejeter si elles n'ont pas participé au processus de mise au point.

Gardez aussi à l'esprit que les 10 à 15 ans voulus pour la réforme en profondeur du système foncier représentent une période bien longue en politique. Les responsables politiques, comme aussi les autres parties prenantes, doivent pouvoir montrer à leurs soutiens, circonscriptions et partisans que les choses avancent. Cela signifie que le processus suscite un certain nombre de produits – grandes lignes de la politique proposée, projets de loi, etc. – de manière plus fréquente. Cela implique donc en retour que l'on découpe le sujet en un certain nombre de parties assez maniables pour être mises en place dans des délais raisonnables.

La nécessité d'une « feuille de route » pour chacune des phases du processus de politique foncière va donc s'imposer, y compris pour les divers échelons territoriaux – national, régional et local. Il peut exister d'énormes différences au sein d'un seul pays – d'une province à l'autre, ou entre zones urbaines, agricoles et sèches. Il se peut très bien qu'il n'y ait pas de solution unique qui convienne à tout le monde. Il faudra peut-être commencer les réformes dans une zone avant de les appliquer dans les autres.

## **5. Faire face aux conflits possibles**

Que diverses catégories et organismes aient des points de vue différents sur les questions foncières, rien de plus naturel. Le processus de politique foncière se propose précisément de dégager un accord entre ces divers groupes. Mais étant donné la nature politique des questions foncières, il serait surprenant que des conflits ne surviennent pas à l'occasion. Il est probable que quelqu'un, à un moment ou à un autre, va claquer la porte en déclarant inacceptable ce qui est proposé.

Il faut donc se préparer à ce genre de situation. Il va falloir trouver les moyens de maintenir la participation au processus des organisations et intérêts les plus divers. Et si certains claquent la porte, il va falloir voir comment on peut les ramener à la table de négociation d'une manière qui tienne compte de leur position mais sans pour autant compromettre l'intégrité du processus lui-même.

## 5.1 Une tentative d'approche

- **Mettez en place une cellule de coordination** et planifiez étape par étape le processus de politique foncière. Il vaut mieux que la cellule ait ses locaux dans le ministère chargé au premier chef du processus et que le personnel qui lui est attaché comprenne des représentants des pouvoirs publics à la compétence reconnue. Il appartient à la cellule de maintenir les liens avec les réseaux de parties prenantes et les organismes d'experts pendant toute la durée du processus.
- **Recueillez les données de base concernant** les systèmes fonciers existants et les problèmes qui s'y attachent. On peut à cet égard procéder de diverses façons: évaluation participative, échanges avec les ONG et les associations locales, relevés ou enquêtes en bonne et due forme, examen des données secondaires et audits publics. Analysez les éléments ainsi recueillis, de préférence avec ceux qui appliquent ces systèmes ou sont affectés par eux. Rédigez ensuite quelques fiches brèves décrivant la nature de chaque problème, résumant les diverses positions et les changements à apporter, et en traçant des grandes lignes qui pourraient déboucher sur la mise au point de nouvelles politiques. Selon toute vraisemblance, il faudra revoir constamment ces grandes lignes, puisqu'elles vont faire l'objet d'une réflexion continue chez les uns et les autres.
- **Prévoyez une série d'ateliers.** Les ateliers permettent aux parties prenantes les plus variées de débattre de la mise au point de politiques publiques et d'y contribuer. Les parties prenantes doivent être en mesure d'exposer leur point de vue, d'apporter des éléments d'information concernant les systèmes existants, d'inventorier les problèmes et les solutions possibles, de planifier le processus de mise au point de nouvelles politiques et de négocier les points de détail. Un séminaire unique ne saurait suffire: il en faut toute une série, étalée sur





une longue période – peut-être aux échelons national, régional et local. Il n'est pas indispensable d'avoir un programme très précis dès le début; il suffit d'avoir une idée de la manière dont chaque atelier va contribuer au processus national d'élaboration de la politique foncière. Ajustez le processus au fil du temps et selon les besoins.

- **Assurez-vous que toutes les parties prenantes sont représentées** aux ateliers, et en particulier celles qui ont assez d'influence politique pour empêcher le processus de parvenir à bonne fin. Les principales parties prenantes sont les pouvoirs publics – aux échelons national, provincial/régional et local), les professionnels du foncier, la société civile et les chercheurs. Invitez en plus ceux qui sont intéressés par le sujet de chaque atelier particulier. Assurez-vous que vous invitez toutes les principales parties prenantes – et ne négligez pas la société civile au prétexte que cela vous évitera les disputes. L'adhésion des participants est d'une importance primordiale; vous devez donc dès le début leur présenter le processus envisagé, et y intégrer leurs idées.
- **Commencez par la politique.** Le/s premier/s atelier/s devra/i ent être l'occasion de présenter les positions politiques respectives et d'obtenir une adhésion au processus en toute confiance. Tant que cela ne sera pas fait, les participants auront du mal à se concentrer sur les aspects techniques. Ne vous concentrez pourtant pas exclusivement sur les questions politiques; les premiers ateliers devraient porter aussi sur quelques aspects techniques afin de développer les capacités. On pourra toujours revenir aux questions politiques ultérieurement dans le processus si besoin est. Cela pourra être fonction du calendrier électoral ou d'autres événements politiques propres au pays. Soyez toujours bien conscient des sensibilités politiques et prêt à la conciliation.
- **Passez ensuite aux questions techniques.** Une fois obtenue l'adhésion politique, passez au débat sur les sujets techniques. Il appartient aux ateliers de cerner les problèmes de détail qui se posent, et de le faire d'un commun accord, avant de s'accorder sur les solutions. Continuez à faire venir toutes les parties prenantes aux ateliers. Comme cela, tout le monde se sent impliqué.
- **Mettez au point un programme d'action.** Quand les débats techniques sont sérieusement engagés, on peut mettre au point un programme

d'action bien structuré. Cela devrait prendre la forme d'une feuille de route visant un ensemble de buts bien définis – autrement dit, des projets de politiques publiques prêts à être présentés aux responsables politiques. La feuille de route doit aborder les questions politiques et techniques. Le budget doit être réaliste.

## 5.2 Etablir un programme d'action

### Les activités suivantes pourront être inscrites au programme d'action:

- Des ateliers sur des sujets bien définis, aux échelons national, régional/provincial et local
- Des voyages d'études et l'évaluation des systèmes en vigueur dans d'autres pays
- Des études sur des sujets particuliers
- Des présentations de « bonnes pratiques »
- Consultations du public et débats dans les media d'information
- Des activités destinées à former des alliances politiques
- L'amélioration du modèle proposé
- Des enquêtes auprès d'utilisateurs et des évaluations participatives
- Des évaluations institutionnelles et juridiques.

- Mettez en place des groupes de travail sur des thèmes bien définis. Il peut être plus facile de trouver des solutions aux problèmes au sein d'un petit groupe plutôt qu'à l'occasion d'un atelier au public élargi. Classez les différents problèmes par sujet avant de les aborder (voir Encadré). Les groupes de travail s'avèrent aussi utiles pour garantir un débat constructif et honnête. Par exemple, si les ONG veulent la gratuité des services fonciers, les techniciens pourront leur expliquer pourquoi ce n'est pas possible. Et si les techniciens vantent les mérites du système en place en expliquant que tout ce qu'il leur faut ce sont des ressources supplémentaires et non une réforme de grande ampleur, les ONG pourront montrer que le service existant ne fonctionne pas bien.





### 5.3 Les groupes de travail spécialisés

Les groupes de travail sont une bonne façon de concentrer les débats sur des détails qu'il est difficile d'aborder en séance plénière.

Envisagez d'organiser des groupes de travail sur les sujets suivants :

- Les questions relatives aux réformes institutionnelles
- Les systèmes et normes techniques: levés de géomètres et gestion de l'information
- Information, communication et diffusion
- L'éducation et le renforcement des capacités
- Les questions juridiques, y compris régimes de transferts et archives fonciers.

Maintenez une certaine diversité au sein des groupes de travail : conviez-y des utilisateurs et des responsables politiques ainsi que des experts techniques. Désignez des président(e)s neutres (impartiaux) pour orienter les débats. Que chaque groupe désigne l'un de ses membres pour faire le rapport à la séance plénière.

### 5.4 L'intégration du genre

La dimension du genre est essentielle dans les questions foncières.

- Assurez-vous que les intérêts propres aux femmes et aux hommes sont abordés séparément et de manière équilibrée dans les projets de politique foncière, notamment en ce qui concerne les questions d'héritage.
- Efforcez-vous d'équilibrer le nombre d'hommes et de femmes parmi les participants aux ateliers
- Prévoyez des présentations spéciales sur la dimension du genre
- Demandez aux orateurs d'aborder en particulier la dimension du genre dans leurs exposés
- Faites en sorte que les groupes de travail soient aussi présidés par des femmes
- Assurez-vous que le renforcement des capacités et la transmission des savoirs sur ce sujet s'adressent aussi bien aux hommes qu'aux femmes.

- Inventoriez les failles ou carences. Au début du processus, il n'existe probablement aucun descriptif d'ensemble de la manière dont fonctionnent les systèmes et le droit foncier du pays. Si tel est bien le cas, faites effectuer une (ou plusieurs) étude(s) par un groupe de travail spécialisé, et faites-la ensuite présenter à l'un des ateliers qui suivront. L'étude devrait mettre en relief les failles et carences, doubles emplois et conflits dans les divers systèmes et politiques fonciers, y compris les structures institutionnelles. Une bonne connaissance des ces divers éléments va faciliter la mise en harmonie des diverses politiques. Inventorier et combler les failles ou carences ne constitue pas une activité transitoire et isolée – cet exercice va devoir se poursuivre de manière continue tout au long du processus de mise au point de la politique foncière.

## 5.5 Bâtir sur ce qui existe déjà

Il est important de comprendre ce qui existe déjà. Peut-être certains aspects du système existant peuvent-ils être légèrement modifiés pour l'améliorer, ou pour mieux profiter aux pauvres, et ce sans avoir à réinventer la roue, tandis que des réformes de grande ampleur s'imposent dans d'autres domaines.

Les parties prenantes peuvent suggérer des idées de bonnes méthodes, ou évoquer des systèmes qui fonctionnent « plus ou moins bien » et pourraient être améliorés. Dresser la liste de ces suggestions.

On pourra peut-être emprunter et adapter des approches éprouvées dans d'autres pays ou régions.

- **Envisagez le recours temporaire** à des consultants pour proposer des moyens d'améliorer toutes ces suggestions.
- **Traitez les problèmes de détail.** Une fois inventoriés les doubles emplois et les failles, organisez des réunions avec des experts pour débattre des problèmes particuliers qui se posent. Faites communiquer les résultats au groupe élargi des parties prenantes. Envisagez le recours temporaire à des consultants pour traiter des problèmes de détail.
- **Produisez des résultats tout au long du processus.** Rappelez-vous que vous devez produire des résultats tangibles à chaque étape du processus. Les diverses parties prenantes – et notamment les responsables





politiques – doivent être en mesure de donner à leurs partisans des preuves de l'avancement du projet, et que le processus n'est pas qu'un exercice oratoire.

- **Préparez un premier projet.** Les résultats de la série d'atelier vous permettent de préparer un premier projet de politique foncière. Cela peut se faire par étapes, avec une série de colloques destinés à examiner ce projet. La mise au point pourra exiger l'assistance d'experts nationaux ou internationaux, ainsi que de spécialistes de ce genre de tâche, avant que le projet puisse être présenté au parlement national.

## 6. L'aspect « politique » du projet et comment l'aborder

Au début du processus de mise au point de la politique foncière, la politique doit prendre le pas sur la technique. Une fois les aspects politiques mis à plat, le débat peut se concentrer davantage sur les questions techniques. La politique foncière qui se dégagera du processus devrait être à la fois acceptable d'un point de vue politique et bien adaptée du point de vue technique.

Le foncier étant un sujet politiquement très sensible, il faut avoir des « antennes » politiques bien développées si l'on veut mener à bonne fin le déroulement du processus de politique foncière. Quelques indications pratiques :

- **Gardez une perspective stratégique.** Sachez qui sont les parties prenantes, comprenez leurs positions respectives, et cherchez à mettre sur pied un processus qui tienne compte de tout cela. Une bonne connaissance de la situation politique va aussi vous aider à décider du calendrier des ateliers et autres événements, à sélectionner les grands thèmes, à répartir les présidences, etc.
- **Assurez-vous que le gouvernement s'approprie le processus.** Le ministère ou le service décentralisé concerné doit s'approprier l'intégralité du programme et assumer la responsabilité des résultats. Cela peut soulever des difficultés, les ministères reculant devant les risques politiques possibles ou étant peu désireux d'inviter certaines parties prenantes pourtant importantes.

- **Attendez-vous à de l'usure et des résistances.** Réformer la politique foncière est une entreprise de longue haleine, et l'on peut donc comprendre qu'une certaine usure se fasse sentir. Le processus risque en outre d'être en butte aux intérêts particuliers et aux conflits. Cherchez à nouer des alliances qui rendent le processus et ses résultats mieux soutenus dans la durée. Evitez de vous appuyer sur une seule personne ou entité, même si cela peut sembler être la meilleure manière de faire avancer les choses.
- **Encouragez l'adhésion.** Ménagez toute la place voulue aux principales parties prenantes dans le calendrier du processus. C'est une bonne façon de faire l'inventaire de tous les problèmes et cela montre à tous les intéressés qu'on les prend au sérieux.
- **Donnez des instructions aux facilitateurs et aux président(e)s.** Choisissez avec soin le facilitateur des ateliers et les président(e)s de séance. Assurez-vous qu'ils/elles sont parfaitement en accord avec l'ordre du jour, sont conscient(e)s des facteurs politiques, sont en mesure d'orienter les débats, et comprennent le besoin de résultats.
- **Influencez les principaux responsables politiques.** Ils sont en mesure de briser ou de faire réussir le processus; vous devez donc les informer à l'avance et les tenir pour responsables des résultats. Assurez-vous que le Ministre apporte son soutien entier au programme: les autres responsables politiques lui emboîteront le pas.
- **Choisissez bien le coordinateur.** La préparation politique du processus va prendre beaucoup de temps, surtout au début. Cela va donc exiger un certain savoir-faire de nature politique, une bonne connaissance du programme, les aptitudes voulues pour nouer des alliances, ainsi que l'accès au Ministre et autres personnalités influentes. Trouvez donc quelqu'un qui corresponde bien à ce profil.
- **Laissez du temps au processus politique.** Le gouvernement doit s'approprier le processus, et il doit y avoir un certain degré d'accord entre grandes parties prenantes sur le processus et ses résultats. Il y a plus à perdre qu'à gagner en passant aux détails techniques avant d'avoir rempli ces conditions liminaires. Après tout, un accord de





nature politique est essentiel si la réforme doit être mise en application une fois élaborée.

- **Laissez se développer une dynamique.** Dans le même temps, n'attendez pas que tout le monde soit d'accord pour vous mettre au travail. Par exemple, les collectivités locales peuvent se montrer réticentes à toute modification de leurs procédures que pourraient leur imposer de nouvelles normes. Commencez donc par en associer quelques unes au processus; les autres suivront d'elles-mêmes lorsqu'elles se rendront compte des avantages du nouveau système.
- **Dégagez un consensus.** Cherchez à dégager, parmi les principales parties prenantes, un consensus suffisant pour donner au projet de réforme de bonnes chances d'être approuvé lorsqu'il sera présenté au parlement.
- **Maintenez les donateurs à l'arrière-plan.** Le soutien de donateurs peut être quasi-indispensable pour le processus de réforme, mais il n'en faut pas moins les maintenir au second plan. Ils doivent faire preuve de toute la souplesse voulue pour un programme de longue haleine dont la responsabilité et les risques sont entre les mains du gouvernement.

## 7. Aborder les problèmes techniques

Il existe bien des intérêts particuliers parmi les techniciens spécialisés dans les questions foncières: les secteurs public et privé, les autorités publiques à divers niveaux et nombre d'entités administratives ont chacun leur propre histoire, leur propres perspectives et procédures. Il va probablement y avoir des failles, des chevauchements de compétences et des doubles emplois. Il importe donc de faire participer des parties prenantes bien choisies parmi les milieux techniques et institutionnels au processus de refonte de la politique foncière, afin d'en renforcer le crédit et d'assurer que les dispositifs envisagés sont praticables.

Chaque catégorie pourra avoir ses propres idées sur la voie à suivre. Les exposés en atelier sur les questions techniques et les débats au sein des groupes de travail ne vont probablement pas dégager dès le départ la voie à suivre. On risque plutôt de se retrouver avec une liste de souhaits mal structurée et même contradictoire.

Souvent, les experts font trop confiance à leurs systèmes et proposent des moyens fort compliqués de les développer davantage, notamment avec l'aide de techniques avancées. Ils résistent au changement, surtout lorsque celui-ci ne s'accorde pas avec leur propre vision technique. Or cette vision est souvent dépourvue de réalisme – elle est trop onéreuse, ou sa mise en œuvre exige un personnel trop important. Comment faire face à tout cela?

- Faites évaluer le système par des personnes de l'extérieur, et faites approuver leurs conclusions par les experts/techniciens.
- Donnez aux utilisateurs du système l'occasion de faire des commentaires sur son fonctionnement. Ils signaleront peut-être des inconvénients tenant à un champ d'application trop restreint, ou aux difficultés d'accès pour les pauvres et les femmes, entre autres. Assurez-vous que les responsables du système acceptent ces commentaires.
- Estimez le coût, y compris en personnel, qui s'attacheraient à la vision « technologie avancée » des experts. Seraient-ils réalistes?

Il est difficile d'aller de l'avant si les responsables du système existant n'admettent pas que celui-ci ne fonctionne pas assez bien, que l'approche « haute technologie » dont ils rêvent est irréalisable, et que le système doit bénéficier à la majorité de la population, pauvres et femmes compris.

Une fois qu'ils ont reconnu cela, il sera plus facile aux responsables du système existant d'accepter et/ou de mettre au point d'autres solutions qui soient à la fois réalistes et favorables aux pauvres. A ce stade, si le processus politique est en place, on pourra réfléchir à de nouveaux systèmes techniques et juridiques. Cela pourra comporter :

- Le recours à des consultants techniques pour aider au travail de rénovation.
- Des ateliers où seront présentés les changements suggérés, où l'on suscitera l'adhésion des parties prenantes et où les utilisateurs pourront évaluer le nouveau système proposé.
- L'évaluation par chaque catégorie d'experts du système dont les autres sont responsables.



- Le renforcement des institutions.
- Des négociations entre les différentes institutions à propos de leurs missions respectives et de leur responsabilité vis-à-vis des banques de données, du personnel et des financements.

Des consultants nationaux et étrangers pourront faire bénéficier ce processus de leur précieuse expérience. Mais vous devrez faire preuve de prudence en recourant à eux, afin de ne susciter aucun ressentiment. Employez des consultants pour fournir des services en coulisse et non sur le devant de la scène.

## **8. Informer et faire participer dans la durée**

Il est essentiel de bien comprendre les points de vue et les besoins des individus et des organisations qui appliquent et utilisent les systèmes fonciers en cours de réexamen et qui en subissent les effets. Il faut leur donner l'occasion d'apporter leur contribution à la nouvelle politique foncière. Cela signifie que l'on dialogue non seulement avec des professionnels et des hauts fonctionnaires, mais aussi avec les simples citoyens, exploitants agricoles, associations et le personnel de base qui applique les procédures sur le terrain et connaissent bien les difficultés rencontrées au jour le jour.

Vu la complexité des questions foncières et le caractère souvent obscur des règles et procédures dans ce domaine, il faudra peut-être expliquer d'abord au public comment fonctionne le système existant avant qu'il puisse contribuer de façon vraiment notable au débat. Le processus de mise au point d'une nouvelle politique foncière devrait s'accompagner d'une campagne de sensibilisation qui informerait en continu les parties prenantes et le public quant aux activités en cours et les encouragerait à maintenir leur participation. Assurez-vous que tout le temps et les ressources voulus sont consacrés à cette démarche.

Une autre campagne de sensibilisation va s'imposer une fois que les changements seront intervenus. Cela doit permettre à tous les intéressés de comprendre ce qui justifie les nouvelles procédures ainsi que la manière de s'y conformer.

Une telle campagne constituera aussi un élément très important de la stratégie de gestion du risque qui doit être celle du gouvernement : elle permettra à ce dernier de tenir le public constamment informé des questions qui viennent en débat ainsi

que les parties prenantes engagées dans le débat, et ce d'une manière qui inspire confiance et rend le processus plus crédible.

## 9. Accompagner l'approbation et mise en œuvre

Une fois mis au point le projet de politique foncière, on passe au plus difficile: le faire approuver et mettre en œuvre:

- **Faire approuver le projet.** Il va falloir piloter le projet à travers les voies procédurales en vigueur dans le ministère concerné, puis au parlement national. Pour cela, il faut un (ou des) champion(s) – une personnalité influente, une équipe responsable de la transition, ou une coalition d'intérêts. Les champions désignés auront vraisemblablement participé au processus, sont convaincus de ses avantages et sont prêts à se dépenser pour le faire aboutir.
- **Mobiliser les ressources.** Lancer des réformes et faire avancer les choses au fil du temps ne va pas sans coût financier. Cela absorbe des capacités de gestionnaire déjà peu abondantes et prend du temps au personnel. Il ne s'agit pas là que de budget ou de programmation de la charge de travail. Il faut aussi s'assurer que les individus bénéficient des incitations voulues et s'engagent derrière les réformes.
- **Etablir un cadre pour la mise en œuvre.** Une fois approuvée la politique foncière, il faut lui donner un cadre de mise en œuvre. Il convient pour cela d'assigner de nouvelles missions et tâches à diverses entités, y compris de nouveaux interlocuteurs, de mettre en place de nouvelles procédures, de modifier les structures des organismes existants et peut-être d'en créer de nouveaux. Il faudra préparer des programmes d'action très pratiques, et fixer des objectifs et des normes de résultat. Il vaudra peut-être mieux déployer les réformes par étapes, par exemple en les mettant d'abord à l'épreuve dans une région pilote avant de les généraliser à l'ensemble du pays.
- **Renforcer les capacités:** Adapter le personnel aux nouvelles procédures. Il faudra embaucher du personnel disposant d'aptitudes différentes, et procurer au personnel existant la formation voulue pour qu'il puisse appliquer les nouvelles méthodes.





- **Le changement et son suivi.** Une fois la nouvelle politique foncière en place, quelques ajustements de détail pourront s'imposer pour qu'elle fonctionne sans accroc. Il appartient aux diverses entités concernées d'assurer chacune le suivi de ses propres activités, mais il faudra aussi innover pour assurer le suivi d'ensemble de la réforme au cas où la responsabilité repose sur plusieurs entités. Les organisations non-gouvernementales peuvent s'avérer particulièrement utiles comme observatoires indépendants des réformes.

## 10. Le rôle crucial des outils fonciers

Bien des politiques foncières nationales pèchent par manque d' « outils fonciers » – c'est-à-dire des procédures ou méthodes qui s'appliquent à certains aspects bien précis du système foncier. Les besoins suivants peuvent, par exemple, se faire sentir:

- Un cadre réglementaire favorable aux pauvres qui s'applique aussi aux activités d'administration foncière du secteur privé.
- Des titres ou actes résolument favorables aux pauvres.
- Un système de gestion de l'information foncière lui aussi favorable aux pauvres.
- Un programme durable de renforcement des capacités.
- Un système de recouvrement des coûts de l'administration foncière qui soit favorable aux pauvres.
- Des formules de tenure de groupe, notamment pour les groupes de nature tribale.
- Des outils pro-pauvres d'acquisition foncière, d'expropriation et d'indemnisation en ville comme en campagne. Pareils outils doivent tenir compte du droit foncier coutumier ainsi que les moyens de subsistance et les ressources naturelles, et fonctionner aussi là où il n'existe aucun archivage foncier.

- Des outils fonciers adaptés à la diversité des situations locales dans le pays.

UN-HABITAT a mis en place un réseau, dénommé Réseau Mondial des Instruments Fonciers (<http://www.gltn.net> www.gltn.net), destiné à inventorier ce type d'outils et à en mettre d'autres au point afin de combler certaines carences majeures. Ces outils pourront dans le cas échéant s'adapter à la situation particulière de votre pays.

Pour en savoir davantage sur ce réseau, consulter HYPERLINK "<http://www.gltn.net>" www.gltn.net

## 11. Dix éléments majeurs du processus de politique foncière

1. **Le rôle d'entraînement du gouvernement national est essentiel.** Les intervenants externes ne sauraient être les seuls conducteurs du changement. La volonté politique des responsables nationaux est fondamentale. Toutefois, il faut manifestement désigner des « champions » à de nombreux échelons, y compris les experts, les communautés locales, les universitaires et les media d'information. Le rôle d'entraînement national et le renforcement des capacités à tous les niveaux doivent être prioritaires d'un bout à l'autre du processus.
2. **Concilier les parties prenantes et leurs visions.** La réforme ne va jamais sans difficultés. Vu la diversité des perspectives, les missions qui souvent se chevauchent entre ministères, la concurrence institutionnelle et les intérêts particuliers de toutes les parties concernées, on ne saurait échapper aux conflits. Il convient donc de faire ressortir assez tôt ces divergences et de se pencher sur elles tout au long du processus.
3. **Le besoin d'horizons à long terme.** Les questions foncières sont extrêmement complexes et se prêtent mal à des horizons limités à deux ans. Evitez la tentation hâtive de mettre en œuvre des solutions à long terme; les solutions disponibles ne sont peut-être pas les bonnes et les priorités peuvent ne plus être les mêmes. La





constitution de groupes de soutien n'est pas acquise une fois pour toutes, mais doit se poursuivre pendant l'intégralité de la mise en œuvre de la réforme.

4. **Aboutir à un processus et à des résultats.** La manière même qu'on utilise pour la réforme peut avoir la même importance que son fond – les résultats auxquels elle débouche dans la pratique. Le soutien des « champions » de la nouvelle politique et la création de groupes favorables à la réforme sont d'une grande importance. Les responsables politiques viennent à cet égard au premier rang, mais ils ne sont en place que pour trois à cinq ans. Il faut donc que le processus donne des résultats de manière régulière, le cas échéant en tirant parti des occasions qui se présentent plutôt qu'en fonction des contraintes d'un calendrier pré-établi d'objectifs de résultat.
5. **L'attitude face au risque politique est primordiale.** Les questions politiques font partie intégrante du processus et on ne saurait les écarter pour raisons de pure convenance. Les réformes peuvent passer par des stratégies, des structures et des dispositifs qui amenuisent ou neutralisent la prédominance de certains intérêts particulièrement puissants. Il est donc essentiel de nouer des alliances avec diverses catégories de parties prenantes.
6. **Nombre de solutions techniques ne sont pas adaptées.** Il existe un écart non négligeable entre les politiques publiques et leur application sur le terrain. Bien des instruments existants sont mal adaptés: ils sont onéreux, compliqués et bureaucratiques, et ils ne font aucune place (par exemple) aux droits collectifs ou à d'autres formes innovantes de tenure. Il convient donc aussi de comprendre les solutions proches du terrain et de les intégrer dans le processus de réforme. Ce qui signifie que l'on recourt à des méthodes participatives, tout en s'assurant là encore que le processus ne tombe pas sous l'emprise des technocrates ou des plus riches.
7. **Combiner les savoir-faire techniques et de terrain.** L'élaboration des politiques publiques est, en général, dominée par les technocrates. Mais il faut aussi comprendre les réalités et les

solutions du terrain pour les intégrer au processus de réforme. Cela signifie que l'on recourt à des méthodes participatives, en s'assurant là encore que le processus n'est pas accaparé par les technocrates ou les plus riches.

8. **Le processus doit s'appuyer sur des ressources qui lui sont spécialement dédiées.** Les solutions techniques suscitent souvent l'intérêt des donateurs et du gouvernement, mais le coût du soutien aux processus participatifs est souvent sous-évalué et donc doté de budgets insuffisants. Un processus faible en moyens peut rendre inopérante la solution la plus attrayante d'un point de vue technique – comme l'ont montré l'échec ou l'absence de progrès d'innombrables projets de réforme.
9. **Une stratégie efficace de communication externe est essentielle.** Sous la pression de l'obligation de résultat, les réformateurs négligent souvent les stratégies de communication. Pourtant, sans une campagne spéciale de vulgarisation, il est rare que les intéressés adoptent les réformes proposées.
10. **Attendez-vous à des hauts et des bas du point de vue politique.** Les résultats en matière foncière prenant beaucoup de temps, le foncier se trouve souvent manipulé par les responsables politiques (à l'échelon national et local), la société civile et les donateurs, et c'est au moment où tout le monde tombe d'accord que la pression politique introduit de nouvelles dimensions. Il est parfois utile de poursuivre le travail technique du moment, et ce d'une façon qui puisse faire évoluer les choses en politique.





## 12. Les objectifs du Réseau mondial d'outils fonciers

Le Réseau Mondial des Instruments Fonciers ([www.gltm.net](http://www.gltm.net)) a pour objectif la mise au point d'instruments pro-pauvres (directives, méthodes et procédures) dans les principaux domaines touchant au foncier. Il met au point des outils dans les domaines suivants :

### 12.1 Droits fonciers, archivage et enregistrement

- L'inventaire des composants de la sécurité foncière
- La gamme graduée des droits fonciers
- Les titres ou actes
- L'adjudication foncière à dimension sociale
- Le droit institutionnel ou coutumier
- Les formules de cogestion
- Les modes de gestion du registre foncier qui facilitent les transactions
- Les droits familiaux et de groupe

### 12.2 Régime d'utilisation des sols

- Le réaménagement de l'espace urbain
- L'aménagement du territoire à l'échelon régional
- Le remembrement (réhabilitation des taudis et/ou suite à une crise)

### 12.3 Gestion, administration et information foncières

- Les unités territoriales

## 12.4 Le droit foncier et son application

- Le cadre réglementaire pour le secteur privé
- L'attribution légale du patrimoine d'un défunt (administration successorale, contexte de VIH-Sida)
- Expropriation, expulsion et indemnisation

## 12.5 Récupérer les plus-values foncières

- La taxe foncière pour la gestion foncière et financière

## 12.6 Questions transversales

- Moderniser les méthodes budgétaires des services fonciers
- Evaluer le degré de sécurité foncière par rapport aux Objectifs de Développement du Millénaire
- Renforcer les capacités pour une politique foncière durable
- La gouvernance de l'accès au foncier et/ou de la réforme foncière
- Caractéristiques principales d'un outil tenant compte de la dimension du genre
- Méthodes de terrain pour la mise au point d'outils à plus grande échelle
- Instruments fonciers islamiques

Consulter "<http://www.gltm.net>" [www.gltm.net](http://www.gltm.net) pour de plus amples renseignements.





**UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME**

P. O. Box 30030, GPO Nairobi 00100, KENYA;  
Telephone: 254-20-7623120; Fax: 254-20-7624266/7 (Central Office)  
Email: [infohabitat@unhabitat.org](mailto:infohabitat@unhabitat.org); Website: <http://www.unhabitat.org>



GLTN contribue à l'application des  
politiques foncières pro pauvres pour  
réaliser la sécurité des droits à la terre pour tous  
[www.gltn.net](http://www.gltn.net)