

MANUEL DES BONNES PRATIQUES – SÉCURITÉ FONCIÈRE ET ACCÈS AU SOL

COMMENT METTRE EN ŒUVRE LE PROGRAMME POUR L'HABITAT



ONU-HABITAT

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS

VERSION NON REVUE :

Le présent document n'a pas été officiellement revu par ONU-HABITAT. Les éléments d'information, leur interprétation et les conclusions qui y figurent sont ceux de l'auteur et ne représentent pas nécessairement l'opinion d'ONU-HABITAT.

REMERCIEMENTS :

Le présent manuel inclut divers éléments d'information émanant d'organismes partenaires d'ONU-HABITAT et qui remontent jusqu'à fin 1999 au plus tard pour ce qui concerne la mise en œuvre du Programme pour l'Habitat. ONU-HABITAT s'est servie d'une première version de ce manuel à des fins internes pour renforcer ses directives normatives concernant la gestion et l'administration foncières, et en a utilisé divers éléments dans la conception de certains programmes.

Si ce manuel est publié aujourd'hui, c'est qu'il reste à ce jour la meilleure synthèse d'ensemble des avancées accomplies par divers pays dans l'application du Programme pour l'Habitat en matière de régime foncier et de gestion et d'administration foncières. Certains des éléments d'information qu'il renferme se retrouvent dans divers documents de première importance, comme le *Rapport mondial d'ONU-HABITAT sur les Établissements humains – Le Défi des taudis* (Global Report on Human Settlements - The Challenge of Slums), publié en 2003, et le *Document de base du Groupe de travail du Millénaire N° 8 – Améliorer les conditions de vie dans les taudis* (Background Paper of the Millennium Project Task Force 8 – 'Improving the Lives of Slum Dwellers'), publié lui aussi en 2003.

Quelques uns des exemples cités dans le présent Manuel ne sont plus d'actualité, de nouveaux développements étant survenus entre-temps dans les pays membres. Toutefois, les autres sont toujours valables et représentent de Bonnes Pratiques, et les tendances relevées dans ce Manuel sont toujours celles qui dominent à travers le monde ; c'est pourquoi nous avons décidé de rendre ce document public.

La publication du présent manuel a été financée par la Campagne mondiale pour la Sécurité Foncière, grâce au concours du Gouvernement de Belgique.

Nous remercions Clarissa Augustinus (née Fourie), qui a rédigé la première version avec l'assistance et les conseils de Sylvie Lacroux. Nos remerciements vont aussi à Ulrik Westman, responsable de la production.

Photographies de couverture : © Olav A. Saltbones

Nairobi, 2007

HS/932/07F

ISBN: 978-92-113-1909-5

Section Sol et Régime foncier, Division "Logement"

ONU-HABITAT

P.O. Box 30030, GPO Nairobi 00100, Kenya

TABLE DES MATIÈRES

SIGLES ET ABRÉVIATIONS	3
PRÉFACE.....	7
CHAPITRE 1 - LA SÉCURITÉ FONCIÈRE POUR TOUTES LES CATÉGORIES SOCIALES.....	8
1.1 LE SOL COMME CONDITION STRATÉGIQUE DE L'ACCÈS AU LOGEMENT	8
1.2 EXEMPLES DE BONNES PRATIQUES.....	8
1.2.1. Aperçu général.....	8
1.2.2 Les villes « inclusives » ne marginalisent pas les pauvres	9
1.2.3 Les approches graduelles des changements de régime foncier	9
1.2.4 La sécurité foncière putative.....	11
1.2.5 Les lois anti-expulsion.....	11
1.2.6 L'acquisition par prescription.....	14
1.2.7 La nationalisation	15
1.2.8 Les attributions de terrains par le pouvoir central priment sur les droits locaux d'occupation	15
1.2.9 Les terrains coutumiers.....	16
1.2.10 Légalisation/régularisation	17
1.2.11 Les baux (location).....	20
1.2.12 Les régimes fonciers collectifs (ou de groupe).....	23
1.2.13 Les titres et actes provisoires, conditionnels et/ou sous réserve.....	25
1.2.14 Les titres/actes de propriété pleine et entière.....	26
1.2.15 Promouvoir les pratiques favorables à l'égalité des droits des femmes en matière de sécurité foncière et d'héritage de biens fonciers (logement)	29
1.3 LEÇONS DE L'EXPÉRIENCE ET SOLUTIONS D'AVENIR.....	35
CHAPITRE 2 – UNE OFFRE DE TERRAINS ADAPTÉE À TOUTES LES CATÉGORIES SOCIALES	39
2.1 L'OFFRE DE TERRAINS AMÉNAGEABLES EST INOPÉRANTE ET INEFFICACE.....	39
2.2 EXEMPLES DE BONNE PRATIQUE.....	39
2.2.1 Reconnaître et légitimer la diversité des modes de cession de terrains.....	39
2.2.2 Décentraliser les fonctions de gestion foncière : le rôle des autorités locales dans la régularisation de la tenure.....	39
2.2.3 La mise au point de programmes de régularisation de la tenure et/ou des équipements.....	41
2.2.3.1 Introduction.....	41
2.2.3.2 La régularisation	41
2.2.3.3 L'urbanisme	46
2.2.3.4 La viabilisation	50
2.2.3.5 L'administration foncière.....	52
2.2.3.6 Financement et recouvrement des coûts	54
2.2.3.7 Le logement	56
2.2.4 Pratiques innovantes de restructuration foncière et d'aménagement	56
2.2.5 Législation, réglementation et procédures : comment passer de l'exclusion à l'inclusion et abaisser les coûts	62
2.2.6 Renforcer la sécurité foncière par une gestion foncière innovante	67
2.2.7 Le soutien aux ONG et CLB et à leur rôle dans la gestion foncière	75
2.2.8 Encourager le dialogue et les partenariats pour l'aménagement foncier.....	78
2.2.9 Encourager des procédures inclusives de contentieux et d'appel	81
2.3 LEÇONS DE L'EXPÉRIENCE ET SOLUTIONS D'AVENIR.....	82

CHAPITRE 3 – LEÇONS ET PROGRAMMES D’ACTION.....	91
3.1 CE QUE NOUS APPREND L’EXPÉRIENCE	91
3.2 POURSUITE DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME POUR L’HABITAT – SÉCURITÉ DE TENURE ET GESTION FONCIÈRE : PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	93
3.1.1 Programmes d’action à l’échelon national	93
3.1.2 Programmes d’action à l’échelon local	95
3.1.3 Programme d’action pour les Partenaires.....	97
3.1.4 Les programmes de soutien des organismes d’aide multi- et bi-latéraux.....	97
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	99
LISTE DES CONTRIBUTIONS DES PARTENAIRES	108
BANQUE DE DONNÉES SUR LES BONNES PRATIQUES	108
INDEX.....	109

ELISTE DES ENCADRÉS

Inde : le maillage des taudis, ou comment les taudis peuvent sauver les villes.....	10
Réhabilitation d'une population expulsée : Bhabrakar Nagar, Mumbai (Bombay, Inde).....	13
Action civique pour la justice et la démocratie – Chili.....	15
Khuda-Ki-Basti : Innovation réussie pour le logement des pauvres – Pakistan	19
Le Programme de participation populaire (PPP) : l'accès au sol et à un toit, Mumbai (Bombay, Inde).....	26
La Manningham Housing Association – Royaume-Uni	26
Inde – La banque de l'Association des travailleuses indépendantes (SEWA).....	33
L'urbanisme participatif pour un pouvoir local amélioré – Province de Guimaras (Philippines)	41
Le maillage des taudis – Ahmedabad (Inde).....	45
Un programme intégré de réhabilitation du logement à finalités sociales – Espagne	46
Le maillage des taudis – Indore (Inde)	49
Comment institutionnaliser le développement communautaire – Côte d'Ivoire	52
<i>Casa Facil</i> : comment faciliter la construction de logements pour les pauvres – Brésil.....	54
Projet d'amélioration des parcelles : terrains et logements à prix modique au Sénégal.....	55
Quand les résidents organisés améliorent le quartier Enrique Smith (Nicaragua)	59
Aménagement de logements et d'infrastructures à People's Square – Windhoek (Namibie)	77

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

CALS	Centre d'études juridiques appliquées (<i>Centre for Applied Legal Studies</i> , Afrique du Sud)
CLB	Collectif local de base (« <i>community-based organisation</i> »)
CLT	<i>Community Land Trust</i> (fonds populaire foncier)
CNUÉH	Centre des Nations Unies pour les Établissements Humains (UNCHS – aujourd'hui ONU-HABITAT – Programme des Nations Unies pour les Établissements Humains)
COHRE	Centre pour les droits au logement et contre l'expulsion (« <i>Centre on Housing Rights and Eviction</i> »)
COR	Certificat de droits (CDD – « <i>Certificate of Rights</i> », Botswana)
FIG	Fédération internationale des géomètres-experts
GIF	Gestion de l'information foncière
GIS	<i>Geographic Information System</i> (système d'information géographique, SIG)
GPS	<i>Global Positioning System</i> (système de positionnement universel par satellite)
GTZ	Agence allemande de coopération technique (« <i>Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i> »)
HIC/CIH	Coalition internationale pour l'habitat – <i>Habitat International Coalition</i>
IRGLUS	Groupe international de recherche sur le droit et l'espace urbain (« <i>International Research Group on Law and Urban Space</i> »)
KKB	Schéma d'aménagement Khuda-Ki-Basti (Pakistan)
LIM	<i>Land Information Management</i> (gestion de l'information foncière, GIF)
LIS	<i>Land Information System</i> (système d'information sur le territoire, SIT)
ONG	Organisation non-gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PPP	Partenariat public-privé
SEWA	Association des femmes entrepreneurs indépendants (« <i>Self-Employed Women's Association</i> », Inde)
SIT	Système d'information sur le territoire
SIG	Système d'information géographique
TDR	<i>Transfer Development Right</i> (droit de mutation d'aménagement, Inde)
UNCHS	United Nations Centre for Human Settlements (Centre des Nations Unies pour les Établissements Humains, CNUÉH)
UNECA/CÉNUA	Commission économique des Nations unies pour l'Afrique
UPNS	<i>Unique premises numbering system</i> – Système de numérotation unique des lieux
WAT	<i>Women's Advancement Trust</i> (fonds pour l'avancement des femmes, Tanzanie)

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 de base. Les États du monde entier ont consacré les droits universels à un logement et à des conditions de vie décents. 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 sol 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, bon 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 manuel de la gestion foncière en faveur des 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 d'autorités locales, d'organismes non-gouvernementaux, du secteur privé ou du secteur associatif de base. Ce manuel 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 en l'an 2000 sous l'égide de l'ONU lors du Sommet du Millénaire, et 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 manuel d'ONU-HABITAT pour la gestion foncière en faveur des pauvres 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

CHAPITRE 1 - LA SÉCURITÉ FONCIÈRE POUR TOUTES LES CATÉGORIES SOCIALES

1.3 Le sol comme condition stratégique de l'accès au logement

L'accès légal au sol est une condition stratégique pour la fourniture d'un logement convenable pour tous et pour l'aménagement d'établissements humains durables dans les zones urbaines comme rurales. *Le manque, à tous les niveaux, de politiques foncières urbaines et de pratiques de gestion foncière bien adaptées demeure une cause fondamentale d'injustice et de pauvreté.* Ce manque est aussi la cause de divers autres phénomènes, comme la hausse du coût de la vie, l'occupation de zones à risques, la dégradation de l'environnement et la vulnérabilité accrue des habitats urbains et ruraux, qui affectent toute la population et en particulier les catégories défavorisées et vulnérables, ceux qui vivent dans la pauvreté et ceux dont les revenus sont peu élevés (Programme pour l'Habitat/*Habitat Agenda*, 1997a : N° 75).

D'ici l'an 2020, la proportion de pauvres dans les villes du monde entier pourrait passer des 30 pour cent actuels à 45 ou 50 pour cent du total des populations urbaines, soit de 381 à 455 millions de ménages (estimation 2003 d'ONU-HABITAT dans le cadre d'un scénario « modéré »). Dans la plupart des villes du monde en développement, c'est jusqu'à la moitié de la population qui vit dans des établissements irréguliers [habitat spontané], taudis ou colonies de squatters qui ne sont pas reconnus en droit par les autorités municipales. Ces zones irrégulières des agglomérations sont privées de bien des avantages de la vie urbaine, y compris la sécurité d'occupation [tenure/droits fonciers] (UNCHS-CNUÉH, 1999a).

1.2 Exemples de bonne pratique

1.2.1. Aperçu général

Toute analyse de la sécurité d'occupation des terres et des droits au sol doit prendre en compte le fait que, pour commencer, il existe dans chaque pays toute une gamme de droits fonciers qui s'étagent de manière progressive, un certain nombre de ces droits s'exerçant sur un même site ou une même parcelle. Deuxièmement, on ne saurait distinguer, parmi les différents types de droits sur le sol, ceux qui sont de nature légale et ceux qui sont illégaux. *Il existe, plutôt, une gamme de modes informels/formels (illégaux/légaux) qui s'étagent de manière graduelle, certains établissements humains étant plus illégaux par rapport à d'autres.* Pour déterminer le caractère irrégulier/informel d'un établissement ou de lotissements, on cherche généralement à savoir si les critères d'illégalité suivants sont ou non remplis:

- Le terrain a été envahi sans autorisation du propriétaire ;
- Le terrain a été vendu par le propriétaire/aménageur avec un titre/acte imparfait (Payne, 1997 :31) ;
- L'établissement est conforme aux plans des autorités locales [collectivités territoriales ou locales] concernant l'utilisation des sols (Payne, 1997 : 31) ;
- Le terrain a été adjugé par l'autorité publique;
- Le(s) logement(s) se conforme(nt) aux règlements de construction (Payne, 1997 : 31).

La nature de la sécurité d'occupation

La sécurité d'occupation pour tous va exiger toute une gamme de régimes fonciers. Les plus répandus parmi ceux-ci, et la mesure dans laquelle ils peuvent être utilisés par les pauvres, sont exposés plus loin. On s'efforce notamment ici de regrouper par grandes catégories les divers types de régimes, qui varient énormément d'un pays à l'autre puisque chacun impose des conditions différentes aux titres et actes fonciers (ces titres et actes comprenant non seulement les droits en bonne et due forme, mais aussi les certificats d'occupation, etc.). Toutefois, la sécurité de la tenure peut reposer non seulement sur des formulaires juridiques en bonne et due forme, mais aussi sur d'autres éléments et instruments.

On définit la sécurité de la tenure comme « ... (i) la protection contre l'expulsion ; (ii) la possibilité de vendre, et celle de transférer les droits par voie de succession ; (iii) la possibilité... (d'obtenir) un prêt hypothécaire, et l'accès au crédit sous certaines conditions » (FIG/UNCHS-CNUÉH, 1998 : 18). Concernant la gamme des droits, les régimes fonciers les plus faibles, pour les catégories à bas revenus, sont examinés en premier, et les plus solides en dernier lieu.

1.2.2 Les villes « inclusives » ne marginalisent pas les pauvres

Dans leurs analyses sur le Brésil, le Mexique et le Kenya, respectivement, Fernandes et Varley, Azuela et Duhua, ainsi que des auteurs comme Mitullah et Kibwana, montrent que les établissements comme les taudis et les squats ont été marginalisés et exclus de la ville dans son ensemble, et le plus souvent *parce qu'ils n'ont pas été perçus comme ajoutant de la valeur*. On soutient désormais qu'au lieu d'être simplement des produits de la pauvreté, ces établissements irréguliers sont en fait le sous-produit du droit de l'urbanisme (adapté aux besoins des classes moyennes et souvent d'origine coloniale), de politiques urbaines et de leur mise en œuvre par les fonctionnaires publics. *On suggère ici qu'il conviendrait d'adopter, à la place, des approches « inclusives » qui reconnaîtraient aux résidents des établissements irréguliers un « droit à la ville »* (Fernandes et Varley, 1998 ; HIC/CIH, 1997). Autrement dit, « les pouvoirs publics devraient intervenir à l'échelle de la ville entière... plutôt qu'à partir de projets ou d'établissements isolés » (Payne, 1997 :34). Ce type d'approche trouve sa meilleure illustration dans l'expérience du Maillage des taudis d'Indore (Inde), où les projets d'urbanisme s'étendent à la ville dans son ensemble, l'amélioration des infrastructures de l'agglomération se servant du maillage des taudis comme de point de départ (voir l'encadré ci-dessous).

Le besoin d'un nouveau « contrat social »

Selon Fernandes et Varley (1998 :8), il faudrait mettre au point un nouveau « contrat social » qui définisse les conditions d'exercice de la citoyenneté dans les sociétés contemporaines. « Au Brésil... la dernière version (1990) du projet de loi sur la politique d'urbanisme a introduit la notion de « droit à la ville » qui doit être garanti par la formulation et la bonne application d'une politique nationale de la ville, y compris l'amélioration des normes de la vie urbaine grâce à l'organisation de l'espace et l'accès, pour les habitants des villes, aux infrastructures, aux équipements et aux aménagements collectifs ». La Commission des Nations unies pour les Établissements humains a pour sa part adopté *l'optique selon laquelle la transformation des villes en agglomérations « inclusives » et intégrées joue un rôle déterminant dans l'accès pour tous à un logement convenable* (UN/ONU, 1999 :4).

Le besoin de renouveler les attitudes

Faire évoluer les attitudes et les mentalités, dans les milieux officiels comme dans la société, en faveur de l'octroi d'un « droit à la ville » aux résidents des établissements irréguliers constituerait pour ces populations un grand pas vers une certaine forme de sécurité d'occupation. Celle-ci serait notablement renforcée si les politiques publiques et la législation étaient mises en cohérence avec un tel changement d'attitude. Ce sera plus facile à accomplir dans certains pays que dans d'autres. La modification des législations, politiques publiques, instruments et politiques en matière urbaine, telle que détaillée ci-dessous (voir 2.2.5), prendrait probablement beaucoup de temps.

1.2.3 Les approches graduelles du changement de régime foncier

Dans leur document conjoint précité, la FIG et le UNCHS-CNUÉH (1998 : 21) constatent que l'on tend aujourd'hui à s'écarter de l'idée que les droits individuels d'occupation sont l'objectif ultime de toute entreprise de régularisation des établissements informels. La tendance actuelle est plutôt à *la création de « formules juridiques souples pour garantir la sécurité d'occupation »*. On trouvera ci-dessous (1.2.14) un examen des titres et actes de pleine propriété et des raisons pour lesquelles on ne les considère plus comme un instrument d'utilité universelle pour la sécurité d'occupation des catégories à faibles revenus.

Inde : le maillage des taudis, ou comment les taudis peuvent sauver les villes

Le maillage des taudis permet l'amélioration intégrée des conditions de vie dans toute une agglomération en se servant des taudis non pas comme d'îlots isolés, mais comme des éléments d'un maillage urbain. L'expansion physique des taudis dans une ville, jointe à la contiguïté des taudis entre eux, fournit une bonne occasion de renforcer les réseaux d'infrastructures à l'échelle de la ville entière. Le projet donne à penser que le maillage des taudis permet de passer véritablement de l'échelle d'une simple population locale à celle d'une ville entière. Il a aussi apporté la preuve tangible que l'on peut mener à bien avec doigté des programmes de rénovation urbaine à la fois complexes et de grande ampleur. Le facteur décisif de succès n'est autre que les résidents des taudis eux-mêmes, qui se sont montrés prêts à mobiliser leurs ressources en dépit de leur pauvreté. Ils l'ont fait en partenariat avec des entités publiques, y compris les autorités locales, des ONG (y compris de femmes) et des professionnels locaux. Dans cette initiative Maillage des Taudis, le rôle moteur revient aux populations locales elles-mêmes.

D'un autre côté, passant en revue les régimes fonciers, Payne (1997 :29, 47-9) suggère qu'il vaut mieux opter pour une approche étape par étape de leur amélioration. Cela permet d'introduire la pratique du recouvrement des coûts, qui facilite l'application de la formule dans d'autres contextes tout en rendant plus durables les politiques d'aménagement. Cette approche graduelle est aussi plus facile à mettre en œuvre puisque les ressources des pouvoirs publics sont toujours limitées. En outre, cette approche permet les diverses adaptations fonctionnelles que peuvent imposer le contexte local et les besoins particuliers des établissements irréguliers (FIG/UNCHS-CNUÉH, 1998 :21). Enfin, l'approche graduelle est supérieure aux deux options extrêmes : celle où l'on transforme d'un seul coup les formes de tenure dans le pays, d'une part, et d'autre part celle où l'on s'en tient au *statu quo*. Payne (1997:29, 47-9) suggère que lorsque l'on effectue ces changements étape par étape, il vaut mieux faire à chaque fois le minimum requis pour améliorer l'efficacité du marché foncier tout en protégeant les intérêts des catégories à faibles revenus.

Les dangers des réformes de grande ampleur

Même lorsque les pouvoirs publics sont animés des meilleures intentions, une réforme rapide et de grande ampleur des régimes fonciers peut avoir l'effet contraire à celui recherché en affaiblissant la sécurité des droits fonciers [tenure], et ce des trois façons suivantes :

- Cela peut rendre les titres/actes encore plus incertains ou ambigus. Si l'on déploie un cadre législatif qui se contredit lui-même, il devient encore plus difficile d'éclaircir les titres/actes incertains pour régulariser la cession foncière ;
- On ajoute aux pressions qui pèsent déjà sur des cadres administratifs fragiles en leur demandant d'exécuter des tâches pour lesquelles ils ne sont équipés ni en personnel ni financièrement. Résultat fréquent : la tâche est d'une ampleur telle qu'on ne fait rien. Aux Philippines, les réformes de Marcos (Santiago, 1998a : 113-4) ont souffert de ce phénomène, entre autres difficultés ;
- On sous-estime aussi les besoins en enregistrement et conservation des données qu'impose la mise en œuvre de réformes rapides et de grande ampleur. On voit souvent proposer des projets utopiques pour la création et la mise à jour régulière des systèmes d'enregistrement/immatriculation qui doivent soutenir les réformes, mais sans que soient vraiment bien compris les problèmes et questions que soulèvent ces systèmes eux-mêmes (Ansari, 1998, Inde ; Santiago, 1998b, Philippines ; Tiits, 1998, Estonie ; Harris et Land, 1998, Europe orientale).

Le besoin d'une approche graduelle

Une approche graduelle permet aux pouvoirs publics de mettre en place de manière progressive les procédures techniques et administratives et en fonction de leurs ressources disponibles, ce qui assure l'institutionnalisation des nouvelles approches. On trouvera plus loin une approche graduelle de la tenure qui utilise le système des îlots et des titres/actes « initiaux » (voir 1.2.10). L'aménagement graduel, qui voit un établissement humain se doter progressivement des infrastructures voulues, sera présenté plus loin en rapport avec la régularisation (voir 2.2.3).

1.2.4 La sécurité foncière putative

La sécurité foncière putative ou de fait peut reposer sur divers éléments, dont notamment :

- L'occupation illégale d'un logement, puisqu'il faut l'ordonnance d'un tribunal avant que l'on puisse démolir des bâtiments habités et que l'accumulation des instances judiciaires en suspens procure une sécurité d'occupation de fait (Payne, 1997 :31, Turquie) ;
- La fourniture à la zone et par une autorité locale d'équipements élémentaires tels que des voies d'accès, l'adduction d'eau et l'électricité. Dans certaines situations, cela conduit par la suite à une forme de tenure de plein droit (comme par exemple à Karachi) mais dans certains cas, les résidents ont été recasés de force (ainsi à New Delhi) (Payne, 1997 : 31) ;
- Le soutien d'une personnalité politique locale. Cela peut parfois procurer la sécurité d'occupation de fait à ceux qui investissent dans leur logement (Payne, 1997 : 31 ; Banerjee, 1999a, b, Inde). Toutefois, cela ne se produit en général que dans les villes où les colons irréguliers forment une partie importante de la population (Payne, 1997 :31) ;
- Les rituels coutumiers (Razzaz, 1998 :73, Jordanie ; UNCHS-CNUÉH, 1998 :20, Afrique francophone) ;
- Le degré de familiarité de la population locale concernée avec les instruments tant juridiques que non officiels (FIG/UNCHS-CNUÉH, 1998 :20) ;
- Lorsqu'un terrain fait l'objet d'un litige, il arrive que les établissements humains n'en subissent aucune répercussion tant que la procédure judiciaire n'a pas abouti, ce qui peut parfois prendre plusieurs dizaines d'années (Banerjee, 1999a, b) ;
- Lorsqu'un terrain n'a aucune autre fonction particulière, il est souvent perçu comme étant « sûr ». Toutefois, ce type de terrain est fréquemment de ceux qui se prêtent le plus mal à l'habitation, tels des plans très inclinés, les bordures de voies ferrées, etc. (Banerjee, 1999a, b) ;
- Quand les ONG et les collectifs locaux de base se sont opposés à plusieurs reprises aux pouvoirs publics, limitant par là le risque d'expulsion (Banerjee, 1999a, b) ;
- Quand une structure religieuse est édifée dans un endroit bien placé, dans l'espoir que les autorités hésiteront à la démolir. On espère qu'ainsi les zones avoisinantes bénéficieront elles aussi de la même immunité (Banerjee, 1999a, b) ;
- La sécurité d'occupation putative ou de fait peut aussi reposer sur des éléments tels que des cartes de rationnement délivrées par un système public de distribution, les cartes d'identité, des lettres adressées à la famille, des récépissés fiscaux ou des factures d'électricité (Banerjee, 1999a, b).

Avantages et inconvénients de la tenure putative

Aucun droit légal individuel ne s'attache à la tenure putative, même si elle peut procurer une certaine protection au titre des lois anti-expulsion (voir 1.2.5 ci-dessous). Bien qu'elle puisse se prolonger des dizaines d'années, cette sécurité d'occupation repose sur les circonstances et non sur des droits individuels bien établis, et ses bénéficiaires sont souvent victimes d'expulsions. Une possession suffisamment longue peut déboucher sur l'acquisition légale par prescription (voir 1.2.5 ci-dessous) mais la procédure peut être coûteuse.

D'après Payne (1999 : 29, 31), les tenures putatives de fait sont une possibilité que ne devraient pas négliger les ménages à faibles revenus qui n'ont les moyens de s'assurer aucun autre régime foncier. « Nombreux sont ceux qui y trouvent la première étape sur la voie de la propriété pleine, entière et formellement reconnue de leur logement. » Payne ajoute que les responsables des politiques foncières et de logement seraient bien avisés, du point de vue stratégique, de voir « chaque pas dans la gradation continue qui va de l'illégalité complète à la tenure en bonne et due forme et aux droits de propriété comme une étape dans la bonne direction, à franchir de manière progressive ».

1.2.5 Les lois anti-expulsion

L'adoption de législations contre l'expulsion pour protéger les habitants des établissements irréguliers est l'une des tendances qui dominant dans la plupart des pays étudiés (FIG/UNCHS-CNUÉH, 1998:19).

L'expérience recueillie en ce domaine par divers organismes – Habitat International Coalition (1999), Center on Housing Rights and Evictions (1999) – et dans divers pays – Brésil (Junior, 1999), Afrique du Sud (Xaba et Beukman, 1999), Philippines (Santiago, 1998a) et Inde (Banerjee, 1999a,b) – fait ressortir les grandes caractéristiques et questions qui suivent :

- Ces textes législatifs régissent les relations entre propriétaires fonciers (publics et/ou privés) et les occupants pour tout ce qui concerne l'expulsion de résidents hors du terrain ou du logement qu'ils occupent. Les propriétaires fonciers doivent se plier à toutes les procédures prévues pendant des délais bien déterminés. Cela comprend en général l'obligation de notifier formellement leurs intentions aux occupants (Afrique du Sud, Inde) ;
- Les propriétaires fonciers ne peuvent pas expulser de manière arbitraire les occupants illégaux des terrains ni des logements où ils résident. En d'autres termes, il ne peut y avoir expulsion sans négociation (FIG/UNCHS-CNUÉH, 1998 ; Banerjee, 1999a,b) ;
- L'expulsion n'a pas l'aval des autorités lorsque les occupants ne se sont pas vu offrir de possibilité de recasement (Philippines, Afrique du Sud, Inde) ;
- Le bénéfice de la protection contre l'expulsion n'est accordé que moyennant une période minimum d'occupation ou l'observation de certaines dates limites (Inde, Afrique du Sud) ;
- La protection peut être inscrite dans la constitution (par exemple au Brésil) et/ou faire l'objet d'une loi en particulier (Inde, Afrique du Sud) ;
- Même lorsque sont en vigueur des lois contre l'expulsion, les victimes de celle-ci sont souvent incapables d'obtenir réparation par les voies légales, faute des moyens voulus pour poursuivre le propriétaire en justice et en l'absence d'une aide judiciaire accessible, y compris en termes de coût (COHRE, Brésil, Philippines). En outre, on a vu des occupants perdre leurs procès contre leur propriétaire pour n'avoir pu apporter de preuve suffisante de leur occupation (Junior, 1999, Brésil) ;
- Le recasement des squatters, qu'il soit facultatif ou non, doit s'accompagner d'une assistance financière et autre (Santiago, 1998a:119).

Avantages et inconvénients des législations anti-expulsion

Plusieurs de ces caractéristiques se retrouvent en Inde, où un projet (janvier 1999) de politique publique en matière de taudis exclut la possibilité de raser ces derniers, sauf à respecter des directives très contraignantes concernant le ré-établissement et la réhabilitation en rapport avec des taudis qui sont officiellement reconnus comme installés dans des conditions physiques non viables. Un taudis ou établissement irrégulier ne peut être déclaré non viable que lorsque sa situation topographique fait courir des risques anormaux à la sécurité, à la santé ou à la vie des résidents eux-mêmes, ou lorsque l'autorité compétente considère de tels sites comme contraires à l'intérêt public. Le droit d'occupation (tenure) sera accordé sur tous les terrains viables appartenant aux pouvoirs publics ou dont ils ont fait l'acquisition. Le projet de loi propose que les terrains privés où se trouvent des taudis viables soient acquis par l'autorité locale compétente (dans les six mois) comme préalable à l'octroi de la tenure à titre individuel (Banerjee, 1999a,b).

Législations anti-expulsion et sécurité individuelle

Les lois contre l'expulsion représentent une forme de sécurité foncière de nature générale. Toutefois, en ce qui concerne la protection des individus lorsque les propriétaires fonciers expulsent les occupants de manière arbitraire au mépris de la législation, celle-ci ne fournit pas aux pauvres une protection suffisante, à moins que l'aide judiciaire soit bon marché et/ou accessible, ou que l'on décrète que certaines zones sont spécialement destinées aux familles à faibles revenus (voir 1.2.10 ci-dessous). Comme solution de remplacement, une campagne d'ONG bien structurée est, elle aussi, à même de prévenir les expulsions, et/ou d'aider les populations dans leurs démarches de ré-établissement lorsqu'elles ont déjà été expulsées (COHRE, 1999 et HIC/CIH, 1999) (voir l'encadré ci-dessous).

Réhabilitation d'une population expulsée : Bhabrakar Nagar, Mumbai (Bombay, Inde)

À Mumbai, un taudis a été entièrement rasé. Cela veut dire que 12 842 foyers ont été déplacés, privant d'abri quelque 65 000 personnes. Le taudis s'étendait sur 40 hectares. La démolition s'est faite en violation du Schéma de réaménagement des taudis du gouvernement de l'État, qui promettait un logement à tous les habitants des taudis qui pouvaient prouver leur résidence avant le 1^{er} janvier 1995. Bon nombre de résidents avaient occupé les lieux bien avant cette date. Un certain nombre d'ONG, y compris des collectifs de femmes, ont coopéré pour faire pression sur les autorités. La stratégie adoptée a notamment comporté :

- La collecte de données et de plans, avec la participation des populations, pour prouver que ceux qui avaient été expulsés avaient effectivement occupé les lieux ;
- La participation d'ONG internationales ;
- La participation de spécialistes ;
- La tenue d'auditions publiques et d'une conférence de presse ;
- Du *lobbying* politique ;
- Une pétition auprès de la Commission nationale des droits humains (NHRC).

Les autorités ont accepté de recaser ceux qui pouvaient faire la preuve de leur résidence effective. Cet épisode a toutefois été positif puisque, pour la première fois, la Commission nationale des droits humains a ouvert une enquête sur la violation des droits au logement en la considérant comme une violation des droits humains.

Il est important aussi que l'on puisse, d'une manière ou d'une autre, fournir une preuve formelle de l'occupation. De la même manière, lorsque l'État prend la responsabilité de recaser les expulsés en les installant sur des terrains lui appartenant, il doit dresser la liste de ceux qui acquièrent ces terrains, afin de limiter les squats professionnels.

Possibilités d'évolution

Selon la FIG/UNCHS-CNUÉH (1998 :19), les lois contre l'expulsion pourraient, à certaines conditions, franchir un pas de plus qui permettrait aux résidents d'acquérir des droits supplémentaires, améliorant ainsi leur sécurité foncière. Dans de nombreux pays, les établissements irréguliers se développent avec l'accord des propriétaires des terrains mais au mépris des plans d'occupation des sols (POS) des autorités locales. Par exemple, la majorité de l'Afrique sub-saharienne se caractérise par un régime coutumier de propriété foncière qui octroie souvent des terrains aux résidents des villes (Payne, 1997 : 15-6). Dans le même ordre d'idée, nombreux sont les pays où les propriétaires fonciers lotissent leurs terrains et les vendent sans avoir obtenu les autorisations voulues de la part des pouvoirs publics (Payne, 1997 : 6-7 ; El-Batran, 1999a, b, Égypte ; Banerjee, 1999a, b, Inde). D'après FIG/UNCHS/CNUÉH (1998 : 19), ces circonstances devraient donner lieu à des négociations entre parties prenantes pour déboucher sur « ...une nouvelle forme de « propriété »... », le titre ou l'acte comportant le droit de bâtir sur le terrain ainsi que le droit d'accès aux équipements et à l'infrastructure urbains, pour une période limitée mais facile à reconduire. Ce type de régime d'occupation devrait être considéré comme une forme de location à bail, qui est décrite plus loin (voir 1.2.11).

Obstacles à l'évolution

Toutefois, il n'est pas facile de passer de la sécurité d'occupation fondée sur les lois contre l'expulsion à un régime foncier où le site ou la parcelle sont garantis par un arrangement de type locatif avec le propriétaire foncier. Comme indiqué ci-dessus, les exigences *a minima*, si les individus ou les groupes doivent jouir d'un certain degré de sécurité foncière, comportent entre autres des indications sur la situation géographique du terrain (l'objet du droit) et l'identité de la, ou des, personne(s) qui va (ou vont) détenir le droit. Concernant le premier de ces éléments, les propriétaires fonciers coutumiers occupent généralement des terrains qui sont propriété publique. Cela voudrait dire qu'une entité publique devrait donner son autorisation à un tel accord de location ; or il n'est pas toujours facile de déterminer l'entité responsable du terrain en cause (voir ainsi le cas du Brésil, sous 1.2.6 ci-dessous). En outre, en ce qui concerne les terrains appartenant à des propriétaires privés, ce type de régime ne pourrait fonctionner que s'il est facile d'établir qui est propriétaire du terrain et si le titre ou l'acte n'est pas incertain en raison, par exemple, de son rattachement à la masse des biens

d'un défunt (voir ainsi le cas du Brésil, 1.2.6 ci-dessous). Quant au second problème, à savoir l'identité des titulaires des droits d'occupation, celle-ci n'est pas toujours facile à établir non plus (de Castro, 1999b pour le Brésil), car les autorités publiques ne disposent généralement pas de registres d'état-civil assez bien tenus (identité, mariage, naissance), et/ou l'identité individuelle n'est pas établie dans les formes voulues. Dans ces conditions, il peut être plus facile d'établir des droits d'occupation collectifs plutôt qu'individuels.

1.2.6 L'acquisition par prescription

L'acquisition par prescription désigne l'attribution de droits de propriété sur un terrain du fait de l'occupation de ce dernier sans opposition pendant une période prescrite par la loi. Elle s'applique aux terrains de propriétaires publics comme privés (Imparato, 1999; Dale, 1976). L'acquisition par prescription est aussi appelée « *les droits du squatter* ». Fernandes et Rolnik (1998, 147) décrivent sa pratique au Brésil, où les squatters peuvent se voir octroyer des droits sur des terrains privés après cinq ans d'occupation paisible, et sur des terrains allant jusqu'à 250 mètres carrés. Ces auteurs expliquent qu'on le doit à une révision de la constitution brésilienne, survenue en 1988, qui a constitué une percée majeure dans la mesure où elle pouvait (selon toute probabilité) s'appliquer à plus de la moitié des établissements irréguliers existant dans le pays. Les deux auteurs ajoutent que « ...la reconnaissance des droits de millions d'habitants des *favelas* [bidonvilles] à rester sur les terrains qu'ils occupent constitue sans aucun doute un remarquable changement de perspective : il s'agit du premier pas vers leur reconnaissance en tant que citoyens... » (de la ville).

Les difficultés liées à l'acquisition par prescription

Toutefois, un auteur comme Imparato explique qu'en dépit du soutien apporté par la constitution brésilienne, l'acquisition par prescription a été appliquée d'une manière telle qu'elle n'a pas vraiment amélioré la sécurité d'occupation des squatters. Pour commencer, l'autorité publique n'a mis en place en son sein aucune procédure qui permette l'application pratique de cette forme particulière d'acquisition par prescription. Du coup, on s'est rabattu sur les autres formes d'acquisition par prescription. On a donc dû avoir recours à de coûteuses procédures judiciaires, qui duraient des années, qui exigeaient la publicité de la possession pour savoir qui pouvait avoir des droits formels à faire valoir sur le terrain, qui devaient faire intervenir des juristes et étaient traitées cas par cas. Imparato présente deux cas d'espèce pour illustrer ces difficultés. Dans le premier, qui impliquait un terrain appartenant aux pouvoirs publics, on ne savait pas s'il s'agissait du gouvernement ou de l'autorité locale. On devait cette ambiguïté à des registres remontant à plusieurs siècles. Il fallut des années et de nombreux procès pour établir à quel échelon gouvernemental revenait la propriété du terrain en cause. Dans le second cas, qui impliquait une propriété privée, les tribunaux se sont trouvés incapables de trancher, en raison d'une succession restée pendante. Les démarches déployées pour résoudre cette question et quelques autres ont duré des années et ont été très onéreuses (1999).

Premières conclusions

Concernant l'acquisition par prescription, les premières conclusions que l'on peut tirer de l'expérience sont les suivantes:

- Elle peut être très utile, dans la mesure où elle signale à un pays tout entier que les habitants des établissements irréguliers « font partie de la ville » et ont un droit au sol. Cela pourrait suffire à donner aux établissements irréguliers un certain degré de sécurité d'occupation qui vient s'ajouter à celui que confèrent les lois contre l'expulsion (ou le compléter), mais l'acquisition par prescription ne suffira pas nécessairement, à elle seule, à donner à des multitudes d'individus ou de familles le degré de sécurité qui leur permettrait de transférer légalement leurs droits (par voie d'héritage ou de vente) ;
- Elle ne se suffit pas à elle-même, mais doit pouvoir être appuyée par des règlements et procédures particuliers qui ne soient pas d'un coût inabordable pour les catégories à faibles revenus. Les pouvoirs publics devraient donc subventionner l'apurement des titres et actes incertains et la purge des litiges par des professionnels, que les terrains en cause appartiennent aux secteurs public ou privé. Il peut s'agir là d'un exercice très coûteux, qu'il soit confié au secteur public ou que celui-ci l'externalise ;

- On pourrait renforcer l'acquisition par prescription en ouvrant la voie aux poursuites collectives, et non plus seulement individuelles, devant les tribunaux, lorsqu'elles portent sur un même terrain et/ou un même établissement irrégulier (Junior, 1999, Brésil) ;
- On pourrait la renforcer aussi par un système judiciaire qui permettrait aux auxiliaires para-juridiques spécialisés en droit des biens et des successions d'apporter leur aide judiciaire aux catégories à faibles revenus (voir l'encadré ci-dessous) ;
- L'acquisition par prescription restera difficile sans registres bien tenus (y compris un inventaire des terrains publics) et sans un minimum d'efficacité dans l'administration des domaines et dans le droit des successions.

De manière générale, on peut conclure que dans certains cas – abondance des titres ou actes incertains, faiblesse de l'administration, absence d'aide judiciaire – l'acquisition par prescription ne sert qu'à donner à de nombreux résidents à faibles revenus une forme renforcée de sécurité putative d'occupation.

Action civique pour la justice et la démocratie - Chili

Au Chili, les membres des catégories à faibles revenus se voient offrir des formations au rôle d'auxiliaires « para-juridiques » (*operadores de justicia*). Participent à ce programme un certain nombre d'ONG de dimension nationale, des entités publiques nationales et locales (y compris le ministère de la Justice) ainsi que des jeunes professionnels. La formation porte avant tout sur le partage de l'information et la formation d'auxiliaires para-juridiques au service des catégories à faibles revenus. Il appartient ensuite à ces auxiliaires d'apporter leur aide juridique aux populations locales. Le programme comporte, entre autres, la mise au point de guides de formation pour l'action socio-juridique dans les domaines de la famille, des biens, des successions, du travail, de la sécurité sociale, de la politique sociale et de la justice civique et collective. Un certain nombre de leaders de communautés locales ont suivi cette formation et sont devenus responsables des questions juridiques (« *leaders juridiques* ») à l'échelle locale. Sous l'égide de l'Association communautaire des leaders juridiques, ils deviennent aussi des agents de socialisation à l'échelon local. La connaissance qu'ils ont de leur milieu social ambiant et des aspirations socio-juridiques des pauvres leur permet de trouver de nouveaux moyens d'aborder les litiges.

1.2.7 La nationalisation

Il s'agit du processus par lequel toutes les ressources d'un pays sont déclarées propriété de l'État et où, en particulier, tous les droits de propriété privée se trouvent éteints. C'est ce qui s'est produit dans 20 des 40 pays d'Afrique sub-saharienne juste après qu'ils aient acquis leur indépendance par rapport aux puissances coloniales (Payne, 1997 : 11). Cela s'est aussi produit dans tous les pays qui se sont trouvés sous domination soviétique. D'après Payne (1997:12), lorsque l'administration est faible, la propriété publique du sol est incapable de garantir l'efficacité ou le bon fonctionnement du marché foncier. Cette forme de propriété foncière risque tout particulièrement d'aller de pair avec la déficience du registre foncier. De manière générale, on n'enregistre les droits fonciers que lorsque des terrains publics sont acquis pour la première fois par des propriétaires privés. Par conséquent, lorsque l'État est propriétaire de la totalité du domaine foncier, les inscriptions au registre sont rares et il devient encore plus difficile d'attribuer les droits. Les économies en transition ont, elles aussi, eu à souffrir de ces difficultés. Ceux des pays où la propriété foncière privée était très répandue avant la nationalisation sous influence soviétique se trouvent aujourd'hui en présence de registres fonciers d'une qualité supérieure par rapport aux pays où la situation de départ était moins favorable (Tiits, 1998, Estonie). Dans ce genre de situation, les occupants doivent, pour leur sécurité foncière, compter avant tout sur les règles locales sociales de régime foncier et sur le bon voisinage, en espérant que l'État ne va pas un jour attribuer leur terrain à quelqu'un d'autre (voir 1.2.8 ci-dessous).

1.2.8 Les attributions de terrains par le pouvoir central priment sur les droits locaux d'occupation

Il arrive fréquemment, surtout dans les pays où la terre a été nationalisée, que l'État attribue des droits sur des terrains et/ou leur utilisation à des aménageurs alors même que le terrain est déjà occupé, et souvent par des catégories à faibles revenus. Ainsi, Mekvichai (1998:263) montre qu'en Thaïlande, dans les zones urbaines, les terrains publics non enregistrés sont souvent sujets aux empiètements de la part des familles qui dominent

les milieux d'affaires, et avec la collaboration, semble-t-il, des autorités provinciales. À Chiang Mai, les tribunaux ont été saisis de plusieurs plaintes contre des hommes d'affaires fortunés qui ont ainsi empiété sur le domaine public pour construire hôtels, restaurants et logements le long de la rivière Ping qui traverse la ville. Outre la corruption, l'un des facteurs à l'origine de ces pratiques n'est autre que la mauvaise qualité du registre foncier. Comme le remarquent, à propos de Caracas (Venezuela), Perdomo et Bolivar (1988 : 127), « les plans d'urbanisme n'ont pas pris en compte l'existence des *barrios* (établissements irréguliers). Les zones en question y apparaissent donc comme des terrains inoccupés ». En d'autres termes, ni les droits sur le sol des colons irréguliers, ni l'utilisation qu'ils font du sol ne sont inscrits au registre foncier officiel. Par conséquent, on ne saurait accuser les responsables qui attribuent les terrains publics de le faire alors que ceux-ci sont déjà occupés.

Les solutions d'avenir

Les solutions d'avenir consistent à inscrire au registre foncier les données concernant les établissements irréguliers, qu'il s'agisse de leurs droits (de fait) sur le sol ou l'utilisation qu'ils font de celui-ci, et à consulter ce registre ainsi mis à jour avant tout projet d'urbanisme et/ou l'attribution de terrains. Faute de quoi, les résidents de ces zones vont perdre leur sécurité d'occupation de fait et risquent fort de se voir expulsés par le nouveau propriétaire. Telle est l'approche adoptée au Mozambique, quoique dans les seules zones rurales.

1.2.9 Les terrains coutumiers

Tout montre que dans les zones coutumières qui jouxtent les villes, le régime foncier se rapproche de celui des zones urbaines. Ainsi par exemple, on privatise les terrains ou on les vend, la densité augmente du fait de la division des parcelles en petits lots résidentiels, on transfère les terres à des tiers extérieurs et des modes de gouvernance de type urbain se font sentir dans la zone concernée (Payne, 1997:15, Ghana, Pacifique Sud, Philippines, Papouasie-Nouvelle-Guinée; Razzaz, 1998, Jordanie; UNCHS-CNUÉH, 1999b, Afrique francophone).

Des attitudes officielles défavorables

Le pouvoir central considère souvent que ceux qui acquièrent du terrain auprès de « propriétaires » coutumiers occupent le sol de manière illicite, même lorsque les occupants se soumettent au droit coutumier (Payne, 1997:6, Turquie ; UNCHS-CNUÉH, 1999b, Afrique francophone). La raison en est souvent que l'établissement va à l'encontre des plans d'occupation des sols (POS) des autorités locales, et/ou qu'au contraire il n'existe aucun projet urbain pour la zone puisqu'elle n'a pas encore été intégrée à la ville. Les résidents de ces zones voient se détériorer leur sécurité d'occupation coutumière lorsque l'État attribue des terrains aux aménageurs urbains et autres en ignorant complètement les droits des occupants qui se trouvent sur place, comme indiqué ci-dessus (Section 1.2.8). Nafantcham-na et Borges (1998) notent que ce problème se pose aussi pour les terrains villageois en Guinée-Bissau.

Certains pays considèrent les chefs coutumiers comme extérieurs aux structures de gouvernance formelles et légales, à moins que ce ne soit à l'occasion comme faisant concurrence aux dirigeants élus. Dans ces conditions, la sécurité foncière des occupants des terres coutumières se trouve affaiblie, dans la mesure où le rôle de l'administration foncière et les droits d'attribution des terres deviennent plus ambigus (Zevenbergen, 1998:142). De plus, le titre ou l'acte portant sur le terrain est souvent détenu à l'échelon national, niveau auquel les autorités sont peu désireuses de le laisser détenir à l'échelon local (UNCHS-CNUÉH, 1999b, Afrique francophone). Ce débat vient s'ajouter aux problèmes qui entourent le droit coutumier, sur lequel de manière générale prime le droit écrit, et il est traité plus loin (voir 2.2.5 et 2.2.4). Toutefois, on s'est aperçu que les transactions portant sur des terrains coutumiers en vue d'opérations d'urbanisme et d'extension du domaine urbain imposent la participation de diverses parties, dont : les chefs coutumiers et les occupants à titre coutumier ; les détenteurs de titres ou d'actes, qui se trouvent d'habitude au niveau gouvernemental ; l'autorité locale compétente ; ainsi que les parties prenantes habituelles à l'aménagement urbain (voir plus loin 2.2.5).

De la coutume à la propriété

Dans certains pays, on a donné des titres/actes individuels de propriété aux occupants lorsque les zones de droit coutumier sont devenues urbanisées. S'appuyant sur leurs recherches en Guinée-Bissau, Nafantchamna et Borges (1998) estiment que les droits enregistrés quels qu'ils soient, y compris la propriété, ne sont pas viables ; la raison en est que la notion traditionnelle de tenure foncière ne comporte pas l'individualisation des sites ou parcelles de terrain, puisque les droits d'occupation ne sont pas concentrés sur l'individu qui cultive le site ou la parcelle. Ce qui se passe à la place, c'est que le chef de la famille élargie ou celui du village peuvent détenir eux aussi des droits souverains sur le site ou la parcelle. Ces auteurs ajoutent que de nombreux propriétaires fonciers étant analphabètes, l'exigence d'une demande officielle concernant un terrain ou une mutation constitue un énorme obstacle pour les populations villageoises. Van der Molen (1998, 90-1) montre que le cadastre, les droits fonciers individuels et les régimes d'occupation autochtones ne sont pas très compatibles, et ce en s'appuyant sur les expériences de l'Afrique (Nigeria, Éthiopie, Tanzanie, Kenya et Afrique du Sud), de la Nouvelle-Zélande, de la Papouasie-Nouvelle-Guinée et du système des Inuit du Canada.

La propriété et ses inconvénients

Pour toutes ces raisons, y compris celles qui sont indiquées à la Section 1.2.14 ci-dessous, la propriété pleine et entière et les titres/actes d'un individualisme rigide ne sont pas des solutions à recommander pour les occupants de sols coutumiers. Dans ces zones, des arrangements entre le secteur public et les groupes coutumiers peuvent déboucher sur des options plus viables pour les catégories à faibles revenus (UNCHS-CNUÉH, 1999b; Payne, 1997:15-16). Ces formules sont abordées plus loin à propos des partages fonciers (voir 2.2.4). Nafantchamna et Borges (1998) suggèrent que le meilleur moyen de donner la sécurité d'occupation aux villageois de Guinée-Bissau réside dans une forme de propriété en commun qui associe le village et la population, comme expliqué ci-dessous (Section 1.2.10).

1.2.10 Légalisation/régularisation

Dans un pays comme le Mexique, la légalisation des établissements irréguliers passe par la mutation en bonne et due forme de la propriété aux colons (Azuela et Duhua, 1998:160). Ces auteurs précisent que cette régularisation par mutation se produit souvent au moment où l'on commence à fournir des équipements aux colons ; la viabilisation peut aussi intervenir après la régularisation, mais il arrive parfois que les colons, une fois régularisés, ne bénéficient jamais d'aucun équipement collectif (Azuela et Duhua, 1998:160). De plus, comme indiqué ci-dessus (voir 1.2.4), les établissements informels sont parfois viabilisés sans avoir été régularisés, situation qui pour les résidents correspond à celle de la tenure putative ou de fait. Il existe ainsi une relation complexe entre la sécurité d'occupation et diverses formes de régularisation qui ont des incidences tant sur l'effectivité des droits que sur les coûts (Azuela et Duhua, 1998:160-168).

Les titres/actes collectifs ou d'îlot

La régularisation pose un problème supplémentaire puisqu'en plus de titres ou actes individuels elle peut aussi faire intervenir une forme de tenure collective pour des établissements tels que les villages (Nafantchamna et Borges, 1998) ou des établissements irréguliers d'une densité certaine (FIG/UNCHS-CNUÉH, 1998 :21). Les avantages et inconvénients d'une régularisation qui confère des droits ou titres individuels seront abordés plus loin (voir 1.2.14), comme ceux de la régularisation de la tenure avec ou sans viabilisation (voir 2.2.3). Le problème abordé ici est celui de la régularisation sans titre ou acte individuel ni viabilisation et/ou avant la viabilisation.

FIG/UNCHS-CNUÉH (1998 :21) donne l'exemple de la Namibie, celui d'une approche graduelle de la régularisation de la tenure qui recourt au système de l'îlot. Ce pays met en place en ce moment un régime qui comporte trois types de droit d'occupation. Cela commence par un « titre initial » dont un certificat fournit la preuve. Les conditions qui s'attachent à ce titre comportent le droit perpétuel d'occupation d'un site dans

un îlot et le droit de transférer le site moyennant certaines restrictions de nature coutumière ou collective. Ce droit n'a aucune portée spatiale en dehors des limites de l'îlot. Ce type de titre peut satisfaire les besoins de sécurité d'occupation les plus élémentaires, en protégeant les bénéficiaires contre l'expulsion tout en leur assurant des droits de transmission par voie de succession. Le certificat peut ensuite être amélioré en prenant la forme d'un « titre de détention du sol », qui lui aussi prend la forme d'un certificat, mais confère des droits perpétuels en rapport avec un site bien déterminé ainsi que la plupart des droits qui constituent la propriété. Ce droit peut à son tour être transformé en droit de propriété pleine et entière.

Titres/actes collectifs ou en bloc : aspects pratiques

Ce système d'îlot est considéré comme un instrument utile (Durand Lasserre, 1998:240 ; Jeyanandan et Williamson, 1990:5-6) pour les besoins de la phase initiale de l'organisation de l'aménagement urbain. À cet égard, Jeyanandan et Williamson remarquent que pour les besoins du système de registre foncier, l'unité de base devrait être un agrégat de sites ou parcelles. La délimitation des îlots, dont chacun devrait se composer d'une centaine de sites ou parcelles, devrait reposer sur l'utilisation des terrains, la présence ou non d'infrastructures, les exigences de l'aménagement, la valeur, ainsi que les besoins des parties prenantes. Lorsque c'est possible, les terrains appartenant à l'État devraient constituer des îlots à part de ceux des propriétaires privés. Il faut mettre au point des registres et des plans en relevant les périmètres des îlots sur les planches topographiques à grande échelle qui peuvent se trouver disponibles, ou sur des plans dérivés d'agrandissements non rectifiés de photographies aériennes, ou encore en recourant aux méthodes de bornage sur le terrain. Toute la conservation foncière, tous les rôles fiscaux sur les sols et le bâti ainsi que les éléments d'information concernant l'urbanisme et l'aménagement, devraient être réordonnés en fonction des îlots. Chaque îlot devrait se voir attacher un identifiant particulier. Dans chaque îlot, chacun des sites ou parcelles, et les documents qui s'y rattachent, devraient être référencés par rapport à l'identifiant de l'îlot. Pareille approche permettrait à des formes locales de lotissement de prendre place dans chacun de ces cadres bien maîtrisés (Jeyanandan et Williamson, 1990:5-6). Le type de « titre initial » envisagé par le gouvernement namibien (FIG/UNCHS-CNUÉH, 1998) pourrait être octroyé dans des îlots ainsi constitués. Cette approche est aussi similaire à celle du périmètre villageois suggéré par Nafantcham-na et Borges (1998) pour la Guinée-Bissau, pays où la propriété foncière revient au groupe ou à l'autorité du village.

Le rôle du pouvoir central

Comme décrit ci-dessous de manière plus détaillée (voir 2.2.3.2), avant que le périmètre de l'îlot soit enregistré, les pouvoirs publics doivent s'assurer de la sécurité de la zone pour les résidents, comme cela est envisagé en Inde (Banerjee, 1999a, b). Ensuite, si le terrain concerné appartient au secteur public, le ministère compétent doit accepter qu'il devienne terrain résidentiel urbain ou villageois (Nafantcham-na et Borges, 1998). Si la zone est propriété privée, alors les pouvoirs publics doivent commencer par en faire l'acquisition, comme il est suggéré pour l'Inde (Banerjee, 1999a,b), à moins qu'un autre arrangement soit conclu avec le propriétaire (voir plus loin 2.2.3.2). Toutefois, dans les zones où les établissements irréguliers occupent des terrains dont le titre ou l'acte sont incertains – ce qui arrive souvent – ce genre d'acquisition risque de s'avérer problématique.

Le rôle des autorités locales

Dans le cas de la Namibie cité plus haut, on créerait et on conserverait des registres fonciers au sein d'une autorité locale. Ces registres indiqueraient les titulaires de droits sur l'îlot. Les résidents disposeraient de la sécurité de tenure perpétuelle dans les limites de l'îlot, mais non sur leur site particulier nécessairement, dans la mesure où les occupants peuvent avoir à changer de parcelle quand la zone est viabilisée. En ce qui concerne les terrains publics, une telle régularisation peut se faire rapidement et à un coût très abordable. Cette régularisation ne s'accompagne d'aucun plan d'urbanisme ni d'aucun élément de viabilisation. En Namibie, il est prévu que les « titres initiaux » vont faciliter l'amélioration de l'habitat, mais seulement lorsqu'elle va de pair avec des projets d'urbanisme et de viabilisation pour la zone qui prennent l'implantation de fait de

l'établissement irrégulier comme point de départ. La gestion des droits collectifs à l'intérieur de ces îlots est évoquée ci-dessous (voir 1.2.12).

Cette approche peut aussi servir aux autorités locales désireuses d'aménager des sites inoccupés pour les familles à faibles revenus (FIG/UNCHS-CNUÉH, 1998:11). Au Pakistan, grâce au dispositif Khuda-Ki-Basti, un organisme public a mis à la disposition de colons irréguliers des terrains publics pour qu'ils s'y établissent mais sans aucun équipement ni logement déjà tout prêts (www.bestpractices.org) (voir l'encadré ci-dessous). Les participants au programme ont été enregistrés et l'on a aussi institué une certaine forme d'administration foncière. Pour pouvoir attribuer des terrains de cette façon, l'organisme public a d'abord dû choisir le terrain en vérifiant qu'il était bien propriété publique et qu'il ne présentait aucun danger pour les occupants, avant d'obtenir son utilisation comme « résidentielle urbaine ». Quant aux résidents, le dispositif a commencé par la sécurité d'occupation et les autres attributs ont suivi. Cette approche a aussi été adoptée avec succès à Hyderabad, où elle a pris le nom de « Schéma de développement graduel » (Payne, 1989:41).

Les zones spéciales

Qu'elle commence par faciliter l'occupation d'un terrain inoccupé ou qu'elle serve à réhabiliter des établissements informels existants, la régularisation collective par l'îlot pourrait être très utile pour l'aménagement en ville de zones spéciales pour les familles à faibles revenus (Durand Lasserre, 1998). Un auteur comme Santiago (1998a:110) montre comment, selon la législation en vigueur aux Philippines, « des zones de réforme foncière en milieu urbain et des zones d'aménagement prioritaires... (ont été créées)... pour élargir l'accès au logement des familles à faibles revenus ». Pour sa part, Junior (1999) se penche sur les zones d'intérêt spécial au Brésil. Il s'agit là de zones urbaines qui sont avant tout destinées au logement social. Elles comportent déjà des établissements irréguliers, des terrains collectifs, des lotissements illégaux ainsi que des zones urbaines inoccupées et sous-utilisées. Leur désignation passe par un critère supplémentaire, à savoir un nombre élevé de litiges concernant la propriété des sols ou des logements, litiges qui risquent de déboucher sur l'expulsion des résidents à faibles revenus. D'après Junior, les zones spéciales ont fait la preuve de leur efficacité en matière de sécurité d'occupation pour les résidents irréguliers, dans la mesure où elles représentent un excellent moyen de prévenir les expulsions.

Khuda-Ki-Basti: L'innovation au service du logement des pauvres – Pakistan

Pour venir en aide aux catégories aux revenus les plus bas, la Hyderabad Development Authority (HDA) a lancé un dispositif d'aménagement graduel, le Khuda-Ki-Basti (KKB). Le KKB part du principe que les foyers devraient s'établir sur un terrain *avant* la construction des infrastructures et des logements. Une fois installés, ils peuvent progressivement mettre en place logements et infrastructures au fur et à mesure qu'ils disposent des ressources voulues. Le dispositif KKB fournit les parcelles ainsi que de l'eau en citerne. Le coût total de la parcelle équivaut à 30 dollars des États-Unis. Les résultats des trois premières années sont encourageants puisque 2 800 familles se sont installées là et que bon nombre d'entre elles se sont déjà construit des logements semi-permanents. Pour que le dispositif KKB réussisse, il faut organiser la population à l'échelon de l'îlot. Les habitants font des versements réguliers au compte de l'îlot pour financer les infrastructures. Dans ceux des îlots où les habitants sont particulièrement bien organisés, l'eau, un système d'égout et l'électricité sont déjà en place. D'autres îlots ont été incapables de mettre en place la moindre infrastructure, faute de *leadership*. Pour réussir, il faut que la priorité dans ces établissements soit donnée aux groupes à faibles revenus existants.

La désignation par une municipalité d'un périmètre donné comme « zone spéciale » vaut reconnaissance en droit que la zone est réservée aux catégories à faibles revenus. Grâce à cet instrument juridique, les tribunaux locaux peuvent examiner les demandes d'expulsion et de déplacement. Pareille désignation aide aussi à la mise en place d'un processus de négociation entre les propriétaires publics et privés de la zone, ainsi que les résidents et les entités publiques chargées de la viabilisation. « Certaines municipalités, comme Recife, Diadema, Porto Alegre, Santos et Santo Andre ont recouru à cet instrument pour garantir la sécurité d'occupation dans les établissements irréguliers » (Junior, 1999).

Les îlots, les super-îlots constitués de plusieurs îlots, et les zones spéciales, lorsqu'ils sont rattachés à une forme de droits collectifs, de baux locatifs et de systèmes locaux d'enregistrement foncier organisés autour des îlots, sont considérés comme des approches des plus utiles pour la régularisation des établissements et villages informels.

1.2.11 Les baux (location)

Location, bail et bail locatif sont des termes distincts mais qui désignent tous le même faisceau de droits. Dans le présent manuel, on utilisera les termes de « bail », « bail locatif », « location », qui désignent la location d'un terrain ou d'un bien immobilier sous conditions contractuelles ou législatives pour une période bien déterminée. Le bail peut être institué par l'État, des entreprises ou des individus. Les conditions de location sont extrêmement diverses et peuvent ne pas être observées dans la pratique, surtout dans les systèmes de baux publics. « Il est vraisemblable que les droits d'aménagement et d'utilisation sont limités par le bailleur » (Payne, 1997:18, 19,38). Les baux peuvent être légaux ou illégaux, pour les terrains comme pour les immeubles d'habitation. Les baux à long terme [emphytéotiques] sont souvent enregistrés dans des systèmes spécialisés perfectionnés et seront examinés en même temps que la propriété pleine et entière (voir 1.2.14 ci-dessous).

Des formes très diverses

La location prend les formes les plus diverses dans différents pays. Les exemples cités ci-dessous illustrent à quel point la gamme est large:

- En Turquie, les propriétaires fonciers *louent leurs terrains de manière non officielle*, bien que ces terrains restent officiellement inoccupés. Cette pratique comporte souvent la fourniture d'eau et d'électricité. La pratique est courante aussi en Thaïlande, « où les propriétaires tant publics que privés louent des terrains, tout en s'assurant que les locataires n'y construisent pas de structures permanentes. » Dans certains cas, les contrats de bail peuvent prendre la forme d'un accord purement verbal ou, plus fréquemment, se font par écrit pour des durées d'un à trois ans. Même quand le contrat expire, le locataire continue d'occuper le terrain et le loyer est perçu encore pendant longtemps (Payne, 1997:7-9);
- Au Burkina Faso, il existe une *catégorie de baux locatifs spéciale pour les autorités publiques*, qu'il s'agisse de logement, d'utilisation temporaire ou permanente, d'usage industriel et commercial, de bureaux publics ou d'activités non-économiques comme des églises (Bagre, 1999) ;
- Le Botswana a créé un *Certificat de droits* (CDD). Les droits sont d'une durée perpétuelle et peuvent être transmis par voie successorale. Seules les améliorations du site peuvent être vendues, et non le terrain lui-même. Ce dernier ne peut pas faire l'objet d'hypothèques mais on peut emprunter pour se procurer des matériaux de construction. Les titulaires paient des charges à l'autorité locale. L'administration foncière responsable de la gestion de ces droits est très simple, et l'autorité locale s'en charge pour des coûts modiques (Payne, 1997: 9, 33). Au Botswana existent aussi deux autres types de bail : un Permis d'occupation temporaire, variante très faible du bail, et une Concession foncière de l'État à période fixe, variante la plus solide du bail et qui exige le bornage par un géomètre-expert (Mosha, 1999). Un système similaire au CDD du Botswana existe en Zambie, où l'on accorde des permis d'occupation de 30 ans et où les chefs coutumiers ou locaux règlent les litiges. En Suède, les villes utilisent ce type d'approche en relation avec la constitution de réserves foncières (Payne, 1997:9, 33);
- En Inde, on pratique des baux appelés « *pattas* ». Des *pattas* provisoires sont conclus avant l'accès au logement, et sont suivis d'autres *pattas* pour le site du logement. Les *pattas* pour l'emplacement du logement sont octroyés après cinq ans d'occupation si les pouvoirs publics considèrent que la zone ne présente aucun danger, qu'elle n'est pas destinée à une autre utilisation et qu'elle ne fait l'objet d'aucun contentieux judiciaire. Il existe des conditions relatives au revenu des bénéficiaires et qui favorisent les familles plus désavantagées. Les *pattas* sont soumis à de nombreuses conditions formelles, dont notamment les sept suivantes: (i) c'est au postulant qu'il appartient de demander, le cas échéant, que le terrain soit exempté de toute mesure de zonage ou autre réglementation applicable au site, et cette exemption n'est pas une condition de la régularisation ; (ii) le *patta* est au nom de la femme du foyer

concerné (les femmes étant considérées comme moins enclines à vendre) ; (iii) le site peut être transmis par voie successorale mais non vendu ; (iv) les pouvoirs publics peuvent se réappropriier le terrain sans aucune indemnisation et en tant que de besoin ; (v) le site ne peut être utilisé qu'à des fins résidentielles ; (vi) si le terrain est vendu, les pouvoirs publics peuvent en reprendre possession ; et (vii) le *patta* peut être résilié sans indemnisation s'il est établi qu'il y a eu tromperie au moment où le bénéficiaire a fait valoir son éligibilité (Banerjee, 1999b:25). Les baux sont d'une durée de 30 ans, à moins que les pouvoirs publics aient besoin du terrain auquel cas la durée est d'un an seulement. Les conditions comportent aussi une rente foncière modique (Ansari, 1998:83). Dans la pratique, l'interdiction de la vente n'est pas respectée et à Delhi plus de la moitié des *pattas* ont été revendus au mépris de la loi (Risbud, 1999).

- Au Brésil, une forme de bail appelée « *Concession du droit à l'usage réel* » s'applique aux terrains publics. Le contrat d'utilisation est passé entre l'autorité locale et les occupants du terrain, qui est destiné à la construction d'un logement, et pour une période bien déterminée (Alfonsin, 1999:4). Le bail donne droit à l'utilisation du terrain pour y habiter et, le cas échéant, à des fins commerciales. Le droit peut être transféré avec l'accord de l'autorité locale (Pinho, 1999 :7).
- En Papouasie-Nouvelle-Guinée, où tous les terrains inoccupés qui bordent les zones urbaines sont sous le régime de la tenure coutumière, il existe des *accords de bail illégaux* entre les propriétaires et ceux qui viennent s'installer dans la zone. « Cette «location tolérée» est d'autant plus complexe que les colons sont lotis en fonction de leur appartenance tribale » (Payne, 1997:9);
- En Afrique du Sud, les colons irréguliers louent des emplacements aux propriétaires fonciers privés aux termes de *contrats de location du site* entre propriétaire et locataire. Le locataire est responsable de la construction et de l'enlèvement du logement. Les expulsions sont courantes lorsque le locataire est incapable de payer le loyer pendant une période très prolongée. Ni le propriétaire ni l'autorité locale ne fournissent d'équipements (Cross, 1999:13);
- Au Ghana, il existe un *système locatif traditionnel* et dans la capitale, Accra, plus d'une centaine de chefs traditionnels attribuent des droits sur les terrains sans se soucier des plans officiels (Payne, 1989:10);
- En Égypte, *l'État peut louer des terrains* aux occupants pour une longue durée. « Les squatters peuvent se voir octroyer ce statut s'ils en font la requête auprès du Gouvernorat local. Les terrains qui restent en permanence sous statut locatif et ne peuvent être vendus sont appelés «*Hekr*». Les autres terrains en location peuvent passer de la propriété publique à celle de personnes privées après la fin de la période de location » (El-Batran, 1999a:6);
- *Bail-cession-bail*. « Cette formule représente avant tout un moyen de louer un terrain à des tiers. Sous ce type de régime, un clan ou une tribu accepte de louer un terrain aux pouvoirs publics, à charge pour ces derniers de le louer au clan ou à la tribu mais dans le cadre juridique institutionnel, ce qui permet en retour au clan ou à la tribu de louer le terrain, à travers les pouvoirs publics, à des individus privés ou à des groupes » (Payne, 1997:43).

Caractéristiques communes

Comme indiqué plus haut, les conditions d'un titre ou acte sont soumises aux variations les plus extrêmes tant à l'intérieur d'un seul pays que d'un pays à l'autre. La caractéristique principale du bail est qu'il n'y a pas mutation du droit de propriété, mais que tous les autres droits peuvent être transférés. Les baux fonciers qui comportent le plus de droits, mise à part la propriété, sont en général enregistrés et exigent l'intervention de professionnels tels que les géomètres-experts et les juristes. Les baux fonciers qui n'incluent que quelques-uns des droits possibles sont souvent administrés par des autorités locales et à l'échelon local, avec l'assistance de non-professionnels tant pour créer les sites ou parcelles que pour les administrer.

Administration et sécurité

Les baux se rapportant à des logements sont en général administrés par les autorités locales ou les entités qui en dépendent, lorsque les logements sont propriété publique, et par des contrats privés pour les logements qui sont propriété privée. Les pays qui ont été sous domination soviétique peuvent faire exception puisqu'ils sont en pleine transition d'un régime de logement public et enregistré à un régime de propriété privée (Katzarsky,

1998, Bulgarie; Tiits, 1998, Estonie; Rydval, 1998, République Tchèque). La sécurité des droits fonciers qui s'attache à chaque type de bail tient à divers éléments, dont certains peuvent être plus déterminants pour les baux fonciers que pour le logement locatif :

- Le statut juridique de la personne ou de l'entité qui octroie les droits ;
- Le degré d'aptitude technique ou de connaissances et d'intégrité de ceux qui créent et tiennent à jour les registres ;
- La possibilité pour le bailleur d'inspecter les lieux et de faire appliquer les conditions du bail ;
- La sécurité des registres fonciers à travers le temps ;
- Les conditions de l'acte ou du titre attaché au bail, y compris la possibilité d'hériter du bail et de le transférer à des tierces parties ;
- La durée du bail ;
- Le taux de bonne fin du mécanisme en place pour le règlement des litiges.

Les principes FIG/UNCHS-CNUÉH

Ces principes définis en commun en 1998 par la Fédération internationale des géomètres-experts et le Centre des Nations Unies pour les Établissements Humains (FIG/UNCHS-CNUÉH, 1998) posent qu'un bail doit remplir les sept conditions suivantes:

- Donner aux individus la possibilité de construire sur le terrain et d'avoir accès aux équipements collectifs de la ville ;
- Préciser un terme dans le temps ;
- Protéger contre l'expulsion ;
- Permettre la transmission par voie successorale ;
- Permettre les mutations par voie de vente ;
- Être facile à renouveler ;
- Faciliter l'accès au crédit et aux financements.

Le financement hypothécaire

Il existe des contrats locatifs qui permettent le financement par crédit hypothécaire, mais ce type de bail est en général plus complexe et est enregistré dans des systèmes centralisés. Il y a souvent arbitrage entre contrats locatifs de base et les formules plus complexes, d'une part, et la possibilité d'obtenir un prêt hypothécaire d'une institution financière ordinaire d'autre part.

Les avantages supérieurs des baux locatifs

Payne explique que « pour les occupants individuels, il est généralement apparu que le bail locatif suscite un sentiment de sécurité suffisant pour stimuler l'investissement. Les intérêts à long terme du bailleur, qu'il soit public ou privé, sont eux aussi protégés. » Le bail locatif s'est montré en mesure de répondre aux besoins des résidents, des propriétaires fonciers, des aménageurs et des autorités locales, et il est en passe de devenir une formule de plus en plus populaire dans les «établissements extra-légaux» (1999 :17). Résumant les conclusions de la réunion du Groupe de travail des géomètres-experts d'Asie du Sud-Est, Williamson (1998 : 119) note que « ... l'une des préoccupations communes a été d'identifier les droits sur le sol, et tout particulièrement les droits d'occupation et d'utilisation ». Enfin, tout en donnant un minimum de sécurité d'occupation aux résidents, les baux locatifs accordés par les autorités locales sont en général d'un coût plus abordable et peuvent s'avérer plus transparents et plus accessibles que la propriété pleine et entière (voir 1.2.14 ci-dessous). Les baux locatifs donnent aussi aux autorités locales davantage de souplesse dans le moyen au long terme pour administrer l'aménagement foncier et les changements d'utilisation des sols en ville (voir 2.2.3.2 plus bas).

1.2.12 Les régimes fonciers collectifs (ou de groupe)

Les formules de régime foncier collectif ou de groupe diminuent de façon radicale le nombre d'unités à enregistrer, et donc les coûts d'enregistrement/immatriculation et de bornage ainsi que ceux de l'administration foncière publique. On peut s'accorder sur les droits d'occupation ou sur les locations à des individus dans le cadre de l'accord de groupe de façon très simple, y compris même par accord verbal conforme aux règles coutumières, ou par simple enregistrement au sein du groupe. Ces inscriptions peuvent être améliorées au fil du temps. Ce qui compte, c'est que le système maintient les coûts d'investissement de départ à un bas niveau, tout en permettant des améliorations ultérieures (Larsson, 1991:124-126). L'unité de base de l'enregistrement collectif ou de groupe peut être le site ou la parcelle (îlot), un bâtiment ou un terrain (appartenant à une coopérative d'habitat) ou le périmètre appartenant à un groupe ou sous-groupe coutumier. L'enregistrement peut se faire à titre soit de propriété pleine et entière, soit de bail locatif.

Problèmes pratiques

Tout en donnant au groupe la sécurité d'occupation, les formules de tenue collective exigent des méthodes d'administration foncière bien particulières, si du moins les membres du groupe, individus ou foyers, doivent y avoir accès dans des conditions de coût abordables tout en étant protégés contre tout empiètement de la part des voisins. La sécurité des droits fonciers des individus et des foyers est toutefois affaiblie par certains éléments, à savoir :

- Il est difficile de déterminer qui est membre du groupe et qui ne l'est pas. La difficulté tient à ce qu'un individu peut « appartenir » à divers groupes en vertu de certains critères qui sont tous négociables et dépendent d'autres critères encore (Larsson, 1991:124-126);
- Il est encore plus difficile de déterminer les droits que détient en particulier chaque membre du groupe. Ainsi, les droits et obligations du mâle chef de famille, d'un orphelin, d'une veuve, d'un gendre, d'un chef de bande, d'une sœur absente, d'un bon maçon, d'un réfugié ou de divers autres états sont extrêmement différents, même s'ils sont tous « membres » du même groupe. Il n'est pas possible de s'en tenir au principe que tous les membres d'un groupe détenant un terrain sont égaux (Larsson, 1991:124-126).

Solutions

Ces problèmes ont inspiré une large gamme de formules d'administration foncière. Souvent, mais non toujours, le terrain ou le logement enregistré est détenu par une entité constituée en droit, comme une coopérative, un fonds populaire foncier (« *community land trust* », *CLT*) ou une association spécialisée dans l'habitat. Parfois une entité constituée en droit peut être aussi difficile à enregistrer qu'un terrain. Il revient au groupe enregistré la responsabilité d'établir les règles d'administration foncière [cahier des charges, règlement de lotissement ou d'îlot] qui vont s'appliquer au terrain. D'après Larsson (1991), la tendance parmi les groupes est à octroyer les droits d'utilisation aux individus ou aux sous-groupes sous forme de droits d'occupation, de baux locatifs et autres droits accessoires. Les règles les plus courantes portent notamment sur (1) la durée et les conditions du bail, (2) les droits de succession, (3) la possibilité ou non d'accorder des droits à des individus qui n'appartiennent pas au groupe, ou à des membres absents, (4) la question de savoir si les terrains non utilisés devraient revenir au groupe, ainsi que (5) le périmètre maximum. Cette approche s'inscrit bien dans la logique graduelle du système d'îlots décrite ci-dessus (voir 1.2.10).

La diversité des expériences

Dans ce contexte général, diverses modalités d'administration foncière interne ont vu le jour dans les différents pays, et avec des degrés de réussite variables, à savoir :

- *Les structures coutumières d'administration foncière* d'une population donnée ont servi à l'établissement des règles et au règlement des litiges (Nafantcham-na et Borges, 1998, Guinée-Bissau). Il arrive fréquemment que cette formule ne résiste pas à la pression de l'urbanisation, qui voit un nombre toujours

- accru d'étrangers s'installer dans la zone (Payne, 1997) et/ou que le groupe fasse preuve d'hostilité envers les étrangers déjà établis dans la zone, ce qui restreint les possibilités d'aménagement urbain ;
- *La cohésion sociale* au sein même d'une population locale est considérée comme d'une importance majeure (www.bestpractices, 1999, Pakistan/KKB) lorsque l'on entreprend de régulariser des îlots. Les groupes bien soudés de colons irréguliers, y compris leurs chefs, peuvent être un facteur déterminant pour le succès de l'aménagement urbain, puisqu'ils peuvent prendre la responsabilité de leur propre administration foncière interne. Dans les îlots où le groupe manquait de cohésion, il n'a pas été possible de mettre en place des équipements collectifs;
 - Les aborigènes d'Australie administrent leur propre *association de logement sur terrains à bail*, connue sous le nom de Tangentyere Council, situé à côté d'Alice Springs, et le capital social qui fait partie de leur culture leur sert à régler les litiges. Les règles internes sont appliquées séparément des règles de l'État, mais non en opposition avec elles (www.bestpractices, 1999);
 - En Tanzanie, dans la ville de Voi, « ...un fonds populaire foncier conjugue la propriété et la maîtrise collectives du terrain avec la propriété individuelle des améliorations qui y ont été apportées. Les individus détiennent un certain nombre de droits bien définis, y compris celui de léguer les droits d'utilisation du terrain et d'y construire des améliorations ; le groupe conserve le droit de prendre des décisions sur les possibilités d'utilisation du terrain et d'en restreindre l'aliénation » (FIG/UNCHS-CNUÉH, 1998:21; UNCHS-CNUÉH, 1997a:16-17). Cette expérience a, certes, été fort utile ; mais la création de ce fonds, qui s'est appuyée sur divers textes législatifs, a exigé un processus juridique complexe qui rend la reproduction de cette formule problématique et/ou trop onéreuse pour les populations ;
 - Payne constate que les *coopératives* fournissent un type de régime d'occupation satisfaisant. Chaque membre prend une part des bénéfices et des coûts qu'implique la formule. « Cela présuppose un sens particulièrement développé d'appartenance au groupe ainsi que l'existence d'une bonne organisation qui soit à même de surmonter les fluctuations d'intérêt au fil du temps et de négocier de manière efficace avec les autorités compétentes. La formule coopérative apporte de la clarté dans le statut de la tenure et dans les droits ; elle dégage et alloue les ressources de manière efficace et peut s'avérer équitable pour tous ceux qui sont concernés, quoique dans la pratique il soit facile de laisser de côté les catégories à faibles revenus peu familières des procédures que la formule implique » (1997 : 19) ;
 - En Egypte, les *associations coopératives à statut d'ONG* se servent des cotisations des membres et de prêts à intérêt modique pour construire une gamme variée d'unités d'habitat, et elles ont « ...joué un rôle important dans le logement des familles à revenus moyens » (El-Batran, 1999b:13);
 - En Inde, les autorités « encouragent la formation de coopératives avant de recaser les squatters et de faire intervenir les ONG dans le processus... la nouvelle politique de régularisation des colonies non autorisées envisage la formation de *coopératives de résidents* qui feraient des propositions sur la légalisation et administreraient l'aménagement de l'établissement » (Risbud, 1999:33);
 - En Inde toujours, on combine les *coopératives avec des accords sur le partage des sols* (voir plus loin 2.2.4) pour procurer des terrains aux populations à faibles revenus. D'un côté, on transforme le terrain occupé de manière irrégulière en coopérative pour d'habitat, alors que d'un autre le propriétaire du terrain procède à des aménagements commerciaux, le tout avec l'intervention du savoir-faire technique d'une ONG (voir l'encadré ci-dessous). Les titres/actes internes sont détenus conjointement par les époux. Une fois le taudis réhabilité, les habitants élisent parmi les leurs un comité de gestion pour administrer l'habitat en partenariat avec l'autorité locale (www.bestpractices, 1999);
 - En Namibie, on projette de *regrouper en îlots les populations des établissements irréguliers* existants, et de leur donner une forme de droit individualisé connu sous le nom de « titre initial » qui est conservé à titre d'attestation par l'autorité locale (FIG/UNCHS-CNUÉH, 1998). L'administration foncière de la zone sera partagée entre la population concernée et l'autorité locale, et l'un des résidents recevra la formation voulue pour être employé par l'autorité locale à titre d'administrateur foncier d'îlot (Fourie et Davies,1999).

L'habitat associatif

La tenure collective peut aussi prendre la forme d'associations pour l'habitat, qui regroupent sous une même responsabilité de vastes périmètres et un parc d'habitat important. Ce genre d'organisme peut se charger des

tâches d'administration foncière que cela implique. Cette approche exige des capacités tant financières que professionnelles, mais elle semble donner de très bons résultats :

- Au Royaume-Uni, des associations pour l'habitat destiné aux minorités immigrées ont été mises en place pour administrer les logements en dehors des structures existantes de l'autorité locale comme des autres associations (voir ci-dessous) (www.bestpractices.org, 1999);
- En France, on importe le capital social voulu, en faisant intervenir le Ministère du Travail et des Affaires sociales, pour assurer le bon fonctionnement du régime collectif d'occupation de l'habitat associatif. D'après Querrien (1999), cette approche réduit la capacité des résidents à prendre en main leur existence et à s'approprier leur milieu ambiant.

Les appartements en copropriété

La copropriété [« condominium » en anglais d'Amérique du Nord] offre une autre possibilité, liée aux titres sur les appartements occupant chacun un étage ou une partie d'étage dans un seul et même immeuble. Alors que la propriété de type coopératif tend à reposer sur des parts et des règles de tenure collective pour l'immeuble tout entier, la copropriété liée aux titres sur appartement s'appuie sur la propriété individuelle des unités de logement et la propriété partagée des parties communes, telles que les couloirs et ascenseurs (Mosha, 1999 ; Dale et McLaughlin, 1988). En général, des spécialistes de l'immobilier participent à la création des titres individuels sur les appartements résidentiels. Cela en fait une option nettement plus coûteuse que les coopératives, puisque celles-ci ne font intervenir les professionnels que pour l'enregistrement/ immatriculation de l'ensemble du site ou de la parcelle. La propriété par appartement peut souvent faire l'objet d'hypothèques.

Les recommandations d'ONU-HABITAT

Comme les formes de tenure de groupe, qu'il s'agisse de la famille ou de groupes élargis, sont très répandues à travers le monde, et comme l'individualisation des titres ou actes vient souvent briser la cohésion sociale des groupes, le régime d'occupation de groupe prend actuellement une importance accrue dans bien des régions (Payne, 1997). ONU-HABITAT recommande l'adoption de formules communautaires, collectives ou coopératives pour la propriété foncière, dans la mesure où elles procurent une forme de sécurité d'occupation permanente ou intermédiaire. « Dans ces périmètres administrés et gérés par les populations locales, on peut accommoder toute une gamme de formules de tenure qui conviennent à leurs besoins, y compris la location et la tenure de courte comme de longue durée. » (UNCHS-CNUÉH, 1996 b:8).

Les besoins administratifs

Comme noté plus haut, si la tenure de groupe est d'un coût beaucoup plus abordable qu'un titre individuel, elle exige un certain degré d'administration foncière spécialisée si les droits des individus membres du groupe doivent être garantis. Les exemples fournis plus haut montrent que ces tâches administratives impliquent en général des partenariats entre la population concernée, l'autorité locale, les ONG qui apportent leur expertise technique, les propriétaires fonciers et les associations pour le logement, du moins si l'on veut que l'expérience soit réussie. Enfin, la tenure collective présente ce grand avantage que le groupe en tant que tel peut éventuellement avoir accès à des facilités financières, ce qui ne serait pas possible pour ses membres pris individuellement (Payne, 1997 : 34).

1.2.13 Les titres et actes provisoires, conditionnels et/ou sous réserve

Un titre ou acte provisoire, conditionnel et/ou sous réserve est un titre ou acte enregistré soumis à certaines restrictions ou limitations (Dale, 1976). L'occupant n'obtient le titre ou l'acte définitif qu'à la fin d'une période déterminée ou si des conditions bien précises ont été remplies. L'avantage de ce type de titre ou acte, c'est qu'il peut procurer la propriété foncière privée dans des délais beaucoup plus brefs que ne le ferait la propriété pleine et entière (Suède, Australie, Afrique du Sud, Malaisie), en grande partie du fait qu'il limite le nombre des formalités d'enregistrement dans le court terme. L'inconvénient, c'est qu'il exige des systèmes

d'administration foncière d'une capacité égale à celle que réclament la classique propriété pleine et entière ou le bail locatif, et ce dans le moyen à long terme, pour traiter les titres ou actes et les modifier le moment venu. En outre, le système administratif doit souvent avoir les capacités voulues pour entreprendre des inspections et faire appliquer les décisions.

Le Programme de participation populaire (PPP) : accès au sol et à un toit à Mumbai/Bombay (Inde)

L'ONG indienne PPP aide les résidents des taudis à se mobiliser pour faire valoir leurs droits au logement. PPP fournit aussi l'expertise technique qui renseigne les résidents sur les procédures à suivre pour faire respecter ces droits, pour créer une coopérative, pour faire approuver un projet de réaménagement pour la réhabilitation du taudis, et pour payer leur loyer annuel ainsi que le titre de propriété de l'habitat collectif.

La Manningham Housing Association – Royaume-Uni

L'Association pour l'habitat de Manningham a été créée pour procurer un logement aux immigrés habitant la ville. Les besoins étaient divers et comprenaient, entre autres, des unités d'habitation d'une superficie supérieure à la moyenne afin d'y loger des familles élargies. L'Association a été créée en partenariat avec le conseil municipal de Manningham, le Fonds national pour l'habitat associatif (National Housing Association Trust) et un groupe consultatif de locataires mis en place après la création de l'Association elle-même. Les partenariats entre les différents groupes servis par l'Association ont un rôle déterminant à jouer pour son succès.

Lorsque les capacités de l'administration foncière sont insuffisantes, les propriétaires conditionnels se comportent dès le début comme s'ils avaient la pleine et entière propriété, et la conditionnalité fait peser un fardeau de plus sur un système administratif souvent déjà plutôt faible (Payne, 1997 : 18). Tout en offrant la sécurité des droits fonciers individuels, les titres ou actes conditionnels de pleine propriété ont aussi, de cette dernière, tous les inconvénients cités ci-dessous (voir 1.2.14).

1.2.14 Les titres/actes de propriété pleine et entière

La propriété pleine et entière comprend en général tous les droits sur un terrain, y compris le « *dominium* » [le droit de souveraineté], soit l'essence même de la propriété, mais sous les restrictions établies par la loi. Comme bon exemple des droits exclus par la loi, citons le droit d'utilisation du terrain, qui peut être restreint par la législation. La propriété pleine et entière permet ainsi toute une gamme de transactions, des plus simples aux plus complexes, et elle constitue donc le régime foncier préféré des milieux d'affaires et des populations à hauts revenus. Les baux locatifs enregistrés de longue durée [emphytéose] sont à cet égard considérés comme équivalant à la pleine et entière propriété, sous réserve du « droit de *dominium* » que conserve le propriétaire du terrain alors qu'il cède à bail tous les autres droits au locataire [preneur]. C'est pourquoi le droit de propriété évoqué dans la présente section doit être entendu comme incluant automatiquement le bail locatif à long terme [emphytéose], sauf indication contraire. La plupart du temps, le régime de propriété pleine et entière prend la forme d'un titre ou acte individuel ; les titres/actes de groupe ont été abordés plus haut (voir 1.2.12).

Enregistrement

Dans la plupart des pays, les droits de propriété pleine et entière sont inscrits soit à un registre des titres ou actes, soit dans un système privé administré par des juristes spécialisés dans les affaires foncières et immobilières, plus connus sous la désignation générale d'officiers ministériels [notaires, avoués, etc.]. Dans un registre de titres, la preuve juridique de la propriété est constituée par les données portées au registre et l'État garantit souvent les droits du propriétaire. Dans un système de registre des actes, la preuve juridique est créée au moment de la mutation. Dans certains pays, les officiers ministériels sont témoins de la mutation et à ce titre ils garantissent les droits fonciers consacrés par l'acte. En cas de mutation privée, la réputation de

l'officier ministériel est la seule garantie de sécurité foncière pour le propriétaire. Celle-ci tient à la qualité de la preuve juridique créée par cette procédure, puisqu'en cas de litige il apportera cette preuve pour sa défense devant le tribunal.

Des avantages mitigés

D'une manière générale, la propriété pleine et entière est le plus coûteux des régimes légaux d'occupation puisqu'il fait intervenir des professionnels pour créer et muter le droit comme pour tenir les registres à jour au fil du temps. C'est aussi le titre dont l'enregistrement prend le plus de temps. Il y a à cela deux grandes raisons. Tout d'abord, les capacités humaines et financières font défaut, et tout particulièrement les fonctionnaires qualifiés (Williamson, 1998). En outre il faut, pour commencer, purger le titre ou l'acte sous-jacent de toute ambiguïté, qu'il s'agisse par exemple d'obtenir les autorisations d'utilisation du terrain dans les conditions voulues, de résoudre toutes les questions qui pourraient se poser en matière de succession, de pour savoir si des tiers peuvent avoir des droits à faire valoir sur le terrain. Étant donné la longueur des délais que tout cela implique et le manque de capacités humaines et financières des pouvoirs publics, rares sont les pays qui disposent d'un registre complet de la propriété foncière ; en pratique, dans la plupart des pays en développement, 10 pour cent seulement des sites ou parcelles sont dûment enregistrés (UNHCS-CNUÉH, 1991). Les systèmes de propriété pleine et entière étant dominés par des professionnels qualifiés et des registres centralisés, l'accès y est limité (voir 2.2.6 ci-dessous pour de plus amples détails). Dans la plupart des pays, mais non dans tous, la propriété pleine et entière peut faire l'objet d'hypothèques. Enfin, ce régime foncier constitue un instrument politique puissant aux mains des gouvernants (Azuela et Duhua, 1998:160-4, Mexique; Payne, 1997:18).

Deux difficultés majeures

Alors que le régime de propriété pleine et entière fonctionne en général à la satisfaction des milieux d'affaires et des classes moyennes, l'expérience qu'en ont les autres parties prenantes n'est pas toujours aussi positive. Les titres individuels ne portent pas tous systématiquement sur la propriété pleine et entière, mais celle-ci donne toujours lieu à l'émission d'un titre individuel. Les difficultés associées à la propriété pleine et entière sont donc de deux ordres. Elles tiennent tout d'abord à l'individualisation des droits. Elles tiennent aussi au caractère plein et entier de la propriété elle-même, comme par exemple le fait que ce régime augmente la valeur d'un terrain dans des proportions très notables. Ces deux types de problème sont abordés plus loin. Quant aux difficultés que suscite la pleine propriété pour les catégories à faibles revenus, elles sont énumérées ci-dessous.

Les droits individualisés et leurs difficultés

- L'octroi de titres de propriété pleine et entière n'est pas un préalable indispensable à *la viabilisation* d'un établissement humain (Azuela et Duhua, 1998:160, Mexique);
- Les droits d'occupation individuels ne sont pas très compatibles avec les *formes coutumières* de tenure (Nafantcham-na et Borges, 1998) (voir ci-dessus Section 1.2.9);
- Dans les zones de droit coutumier, le régime de propriété pleine et entière crée une catégorie sociale pourvue de droits et dans le même temps une catégorie *sans terre* (Payne, 1997:18), dans la mesure où il est difficile à ce régime de s'adapter aux réalités que sont les familles élargies et les droits collectifs ;
- Lorsque de nombreux locataires habitent dans un établissement irrégulier ou une zone coutumière, la propriété pleine et entière a souvent pour effet de *faire partir les locataires à faibles revenus*, puisqu'ils n'ont plus les moyens d'acquitter des loyers que le titre de propriété a fait fortement augmenter (Payne, 1997:46);
- Au Kenya, l'émission de titres individuels sur le domaine coutumier a *profité aux riches* et aux puissants, et non aux pauvres, car « les registres fonciers ont été incapables de donner une idée exacte des réalités du terrain, les marchés fonciers ne se sont pas mis en place à l'échelle attendue, de plus en plus de terrains

- ont été acquis à des fins purement spéculatives, l'enregistrement n'a pas amélioré l'accès au crédit, et l'émission des titres s'est faite au détriment des femmes et des enfants » (Payne, 1997 : 36) ;
- Les *droits fonciers des femmes* tendent à s'imbriquer dans les droits fonciers de la famille. En individualisant les droits au moment où a lieu l'émission d'un titre, on peut priver les femmes de terre. En outre, lorsque les droits sont institués la première fois, les femmes, et tout particulièrement les veuves, peuvent perdre leurs droits à la terre au bénéfice des membres mâles de la famille ou du foyer, qui tendent à être enregistrés comme chefs de famille.
 - L'introduction de la propriété pleine et entière dans les établissements irréguliers *encourage les colonies de squatters* comme moyen d'obtenir à terme des droits fonciers (Azuela et Duhua, 1998:160, Mexique);
 - Payne a constaté que la possibilité de tirer d'importants bénéfices du seul fait de détenir et de vendre du terrain, sans investir dans aucune amélioration ni payer de taxes sur les plus-values foncières, a pour effet d'attirer des investissements encore plus importants de la part des *squatters professionnels*. Cela contribue à l'inflation des valeurs foncières (1997 : 46) ;
 - Huchzermeyer a constaté pour sa part que les titulaires de faibles revenus procèdent à la mutation sans formalités de leurs terrains placés sous le régime de la propriété pleine et entière (1999:20, Afrique du Sud). Alors que les pouvoirs publics subventionnent très fréquemment la cession initiale du terrain, qui comporte le titre ou l'acte individuel, ils le font plus rarement pour les mutations ultérieures. Les mutations sans formalités sont dues au fait que les catégories à faibles revenus n'ont pas les moyens d'assurer les coûts de mutation et/ou sont étrangers aux façons de faire des professionnels du foncier. *La mutation illégale* désigne la situation où l'acheteur du terrain n'a aucune sécurité foncière, et le système d'enregistrement foncier lui-même n'est plus durable à partir du moment où les mutations officielles se multiplient et deviennent la routine (Durand Lasserre, 1998 : 252);
 - La propriété pleine et entière ne va pas automatiquement, pour un foyer, ouvrir droit à *l'obtention d'un prêt hypothécaire*. Si les revenus du foyer sont trop faibles, cela peut dissuader les institutions financières d'accorder des prêts, même si le postulant dispose d'un titre ou acte de pleine propriété. Dans certains pays, les institutions financières n'ont pas la capacité voulue pour satisfaire la demande. En outre, et à moins que les pouvoirs publics autorisent la saisie du terrain en cas de défaut de paiement, les institutions financières ne trouveront aucun intérêt à ce genre d'opération (Payne, 1997 : 46). Les collectifs locaux de défense des droits peuvent être si puissants que même en cas de propriété pleine et entière, ils peuvent empêcher ces institutions de prendre possession du terrain et de le transférer à quelqu'un d'autre. Pareille situation décourage ces institutions d'accorder des prêts ;
 - D'après Payne, l'expérience montre de plus en plus que *la propriété pleine et entière « n'est absolument indispensable ni au renforcement de la sécurité de la tenure, ni à l'investissement dans l'amélioration de l'habitat, ni même à l'augmentation des recettes de l'impôt foncier »* (1999 : 47).

Les difficultés dues à la nature même de la propriété

- Avec une approche qui privilégie la logique de marché, les titres/actes de propriété rendent les terrains attrayants pour les *spéculateurs* qui détiennent la terre à titre d'investissement et de protection contre l'inflation (FIG/UNCHS-CNUÉH, 1998:20; Azuela et Duhua, 1998:163, Mexique; Huchzermeyer, 1999:20, Afrique du Sud). Cela a pour effet de déplacer les populations à faibles revenus et de laisser inoccupés et sans utilisation des terrains où l'on comptait procéder à un regroupement de population ;
- D'un autre côté, les *fonds publics sont mal utilisés* quand les subventions visent à aider les catégories à faibles revenus à obtenir un titre ou acte de pleine propriété : l'expérience a en effet montré que les comportements opportunistes sont très répandus, qui voient les occupants réaliser la vraie valeur de marché des terrains en les revendant aux catégories de revenus supérieurs (Payne, 1997 : 18). Là où les ressources sont rares, l'argent public serait mis à meilleure contribution à travers des subventions qui permettraient aux catégories à faibles revenus d'avoir l'usage d'un terrain pendant une période plus longue ;
- Seule une *faible proportion de foyers* sont en mesure de faire face au coût, même subventionné, d'un site doté d'un titre ou acte (FIG/UNCHS-CNUÉH, 1998:20). Par conséquent, la propriété pleine et entière n'est pas la solution qui convient à la majorité des catégories à faibles revenus ; Durand Lasserre (1998 : 244) constate que la propriété pour tous n'est pas toujours possible en raison du *manque de ressources humaines et financières* des autorités publiques ;

- Il arrive fréquemment que la tenure foncière *de fait* dans un établissement irrégulier ne soit pas en accord avec le *registre légal* (FIG/UNCHS-CNUÉH, 1998:17).

La propriété n'est pas idéale pour les faibles revenus

On peut conclure que pour les catégories à faibles revenus, la propriété pleine et entière n'est pas la meilleure solution dans la plupart des cas. Les raisons principales en sont les suivantes :

- Elle est *trop coûteuse* pour la majeure partie des populations, qu'il s'agisse de la transaction initiale ou de celles qui peuvent suivre ;
- Ce régime a beau offrir toute une gamme de services, les catégories à faibles revenus n'ont *aucun besoin* de la plupart d'entre eux, et ces services ne font qu'alourdir les coûts ;
- La pleine propriété procure la sécurité d'occupation, mais certaines autres formules, *inférieures en qualité*, offrent elles aussi cette garantie ;
- Le système n'est *pas accessible* aux catégories à faibles revenus ;
- Certains pays *manquent des capacités* voulues pour octroyer le droit de propriété à l'ensemble de la population (voir 2.2.6 ci-dessous). Dans ces conditions, et à moins que soient mises en place d'autres formules de sécurité foncière pour les catégories à faibles revenus, une bonne partie de celles-ci vont rester à l'écart des régimes fonciers officiels.

L'option « propriété » est trop privilégiée

Nombre de pays concentrent leurs ressources pour permettre à la majorité de leur population de jouir de droits individuels de propriété et/ou enregistrés, et tel est particulièrement le cas des anciens pays sous influence soviétique (République Tchèque, Lettonie, Pologne, Slovaquie, Slovaquie : Ericsson et Eriksson, 1998; Tiits, 1998, Estonie; Katzarsky, 1998, Bulgarie) et des pays où la Banque mondiale est engagée dans la réforme du marché foncier (World Bank-Banque mondiale, 1993 ; Payne, 1997; Jones, 1999, Égypte, Cambodge, Indonésie ; Ericsson et Eriksson, 1998). Toutefois, ce que l'on suggère ici, c'est qu'il convient, dans le même temps, de mettre au point d'autres approches qui soient mieux à même de répondre aux besoins des catégories modestes, telles que les baux locatifs locaux et la tenure collective, ainsi que d'autres modalités d'enregistrement/immatriculation de ces régimes (voir plus loin 2.2.6).

1.2.15 Promouvoir les pratiques favorables à l'égalité des droits des femmes en matière de sécurité foncière et d'héritage de biens fonciers (logement)

Pour les femmes des zones urbaines comme rurales, les pratiques discriminatoires sont la routine en ce qui concerne la propriété foncière (le logement). Elles ont à subir l'insécurité d'occupation sans avoir l'égalité d'accès en raison de la nature discriminatoire tant des cadres réglementaires, qu'il s'agisse du droit ou de la pratique de l'administration, que des régimes successoraux. La discrimination dont sont victimes les femmes, et la précarité qui en résulte pour leurs droits d'occupation, sont liées au statut mineur qui leur est imposé en matière économique autant que politique. Leur émancipation à ces deux égards constitue un préalable au développement économique général. La discrimination suscite des pratiques non viables en matière de gestion foncière, les femmes étant forcées d'habiter des établissements irréguliers (Programme pour l'Habitat, 1997a : no.s. 27, 40, 46).

Les femmes en situation critique

Près d'un tiers des foyers du monde entier ont à leur tête une femme (Qvist, 1998:201). La proportion de ces foyers qui sont établis dans les villes et y vivent dans la pauvreté varie énormément d'une partie du monde à l'autre, en fonction des différences de structures sociales. Dans les villes des pays développés, l'incidence de la pauvreté est plus de deux fois supérieure dans les foyers dirigés par des femmes. Dans chaque ville ou presque, la proportion de ces foyers vivant dans la pauvreté est considérablement supérieure, puisqu'il s'agit souvent de familles dont le seul parent vit de l'assistance sociale. En Afrique, 45,8 pour cent des foyers sont pauvres et ont une femme à leur tête ; en Amérique latine et centrale, la proportion est de 38 pour cent, la

moyenne pour l'ensemble des villes à travers le monde étant de 33 pour cent (UNCHS-CNUÉH, 1999a : 17-18).

D'après les estimations de l'ONU (UNCHS-CNUÉH, 1999a : 17-18), les réfugiés, les rapatriés et les personnes déplacées sont des femmes et des enfants dans une proportion de 70 à 80 pour cent. Le fardeau de la reconstruction retombe souvent sur les femmes dont les parents mâles sont soit décédés, soit absents pour cause de participation à un conflit. Toutefois, en raison de la nature discriminatoire des droits coutumiers, bon nombre de femmes rapatriées s'aperçoivent que leur accès aux terrains ou aux biens laissés par les membres mâles de la famille est des plus limité. La tradition s'allie à la coutume pour marginaliser les femmes encore davantage, surtout lorsqu'il s'agit de restitution de terrains et de biens. Cela veut dire, en pratique, qu'elles ne peuvent pas cultiver de quoi se nourrir et qu'elles se retrouvent sans toit, puisqu'elles n'en ont aucun à faire valoir sur les biens laissés derrière eux par leur mari ou père. Dans la plupart des pays, les droits coutumier ou législatif ne comportent aucune disposition spéciale concernant les droits des femmes sur la terre ou les biens en cas de conflit et de reconstruction. Les populations déplacées qui n'ont aucun « droit traditionnel » à s'établir ni aucun titre ou acte se retrouvent ainsi sans toit. La mise en place de systèmes de gestion foncière bien conçus est d'une importance capitale pour la réussite des programmes de rapatriement comme pour le maintien de la paix et de la stabilité (UNCHS-CNUÉH, 1999c : 2-3).

Enfin, la propriété foncière et autre des femmes est un domaine où de nombreux pays n'ont soit aucune législation, soit aucune directive claire pour faire face aux discriminations traditionnelles à l'encontre des femmes (Qvist, 1998:209 qui cite Habitat, 1994).

Des règles successorales contraires

Les exemples de discrimination ne manquent guère, et les deux qui vont suivre concernent les successions. Au Burundi, la femme qui a perdu son mari ne peut pas retourner à son logement d'origine car ceux de ses beaux-frères survivants se sont déjà emparés du terrain qu'elle cultivait. Du fait qu'une femme n'hérite pas de son père, ses frères et belles-sœurs sont mal disposés à l'accueillir dans la maison où elle a grandi (Anonyme, 1998: 7). L'autre exemple vient de Palestine. « Dans la société palestinienne c'est le sexe, le statut conjugal, les liens du sang et l'existence d'héritiers rivaux qui déterminent les droits des héritiers. La plupart des Palestiniens sont musulmans et en vertu du droit islamique, la veuve a droit à une part fixe d'un huitième des biens de son défunt mari s'il a eu des enfants (d'elle ou d'une autre femme) et d'un quart s'il n'y a pas d'enfants. Si un homme meurt sans laisser de fils, une très grande partie de ses biens va aux parents mâles, habituellement ses frères. Les femmes subissent de fortes pressions pour se soumettre à la tradition. Nombreuses sont les femmes qui renoncent à leurs droits successoraux en faveur de leurs frères » (Anonyme, 1998 : 9).

Les politiques internationales

Ce genre de situation a suscité la mise au point de toute une série de politiques à l'échelle internationale, et qui ont une incidence sur la sécurité foncière des femmes comme sur leur accès à la terre. La Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948 (articleXXV-1) reconnaît le droit au logement comme un droit humain universel (Junior, 1999: 2). Le droit au logement implique un droit au sol puisqu'il ne saurait y avoir de logement sans sol (UNCHS-CNUÉH, 1997a:5).

Les questions touchant à la discrimination contre les femmes sont soulevées dans la Déclaration de 1979 pour l'Élimination de toutes les formes de discrimination contre les Femmes (article 14.2-h) (Junior,1999: 2). Une résolution adoptée lors de la IVe Conférence mondiale sur les Femmes, tenue à Beijing (Chine) en 1995, déclare que « les hommes et les femmes devraient avoir égal accès aux ressources économiques, y compris le droit à l'héritage et à la propriété foncière et d'autres biens (para.. 63(b) (UNCHS-CNUÉH, 1997a:8).

La Déclaration de New Delhi a envisagé la question foncière sous tous ses aspects, et a posé notamment des principes fondateurs pour la sécurité d'occupation et l'accès au sol (UNCHS-CNUÉH, 1997a:7). Concernant les femmes, la déclaration pose, entre autres, que :

- L'un des principes directeurs porte sur la mise en place à l'échelle nationale d'un *environnement propice* qui assure l'égalité d'accès des femmes et des hommes aux droits fonciers et de propriété ;
- Un autre principe directeur invite à examiner, modifier et clarifier la législation existante en ce qui concerne les femmes ;
- Les politiques menées par les autorités locales devraient avoir pour objectif *l'égalité sociale et entre les sexes*, ce qui implique un accès préférentiel pour les femmes ;
- Le traitement des *registres fonciers* à l'échelon local devrait faciliter l'accès des femmes à la terre ;
- Hommes et femmes devraient être *traités sur un pied d'égalité*, qu'ils vivent seuls ou qu'ils fassent partie d'une famille ;
- Les *restrictions imposées aux femmes* par le droit coutumier ou la législation quant à la propriété foncière ou immobilière devraient être éliminées ;
- Priorité devrait être donnée aux *femmes chefs de famille* dans tout programme et projet qui attribue, ou améliore, le bénéfice de droits sur le sol ;
- Les droits formels des femmes à la propriété foncière et immobilière devraient être réformés afin de leur donner *l'égalité d'accès au sol* et pour qu'elles bénéficient des mesures destinées à *améliorer le régime d'occupation* ;
- L'accès au *crédit* pour les femmes, et tout particulièrement celles qui sont chef de famille, devrait être élargi et simplifié ;
- Les droits des femmes et des enfants dans la gestion des ressources foncières par des *partenariats public-privé* devraient être assurés, ces partenariats devant leur procurer des avantages spéciaux et supplémentaires, tout en assurant leur accès au sol à travers des mécanismes financiers et de crédit bien adaptés, et en créant des formes de tenure qui leur conviennent (UNCHS-CNUÉH, 1996b).

Le Programme pour l'Habitat

La conférence Habitat II a adopté de nouvelles résolutions qui font depuis partie du Programme pour l'Habitat, à savoir :

- « Appuyer, entre autres mesures, les projets, programmes et politiques des populations locales visant à *abattre tous les obstacles qui empêchent les femmes* d'obtenir des logements à un prix abordable, de posséder des biens fonciers et autres et d'avoir accès aux ressources économiques, aux infrastructures et aux services sociaux, et assurer la pleine participation des femmes à tous les processus de prise de décision » (UNCHS-CNUÉH, 1997a:8, Habitat Agenda-Programme pour l'Habitat, N° 78e);
- « Prendre en compte le souci d'équité entre les sexes dans la législation, les politiques, les programmes et les projets relatifs aux établissements humains en procédant à des *analyses différenciées par sexe*; (UNCHS-CNUÉH, 1997a:8, Programme pour l'Habitat, N° 46a);
- « Mettre au point des *méthodes* théoriques et pratiques permettant de prendre en compte le souci d'équité entre les sexes dans la planification, le développement et l'évaluation des établissements humains, et notamment définir des indicateurs » (UNCHS-CNUÉH, 1996a:29, N° 46b);
- « Recueillir, analyser et diffuser des données et informations *ventilées par sexe* sur les questions liées aux établissements humains (...) en vue de les utiliser pour la planification et la mise en œuvre des politiques et programmes » (UNCHS-CNUÉH, 1996a : N° 46c). « Formuler des politiques et pratiques visant à favoriser *la pleine participation des femmes, sur un pied d'égalité*, à la planification des établissements humains et à la prise de décisions en la matière » (UNCHS-CNUÉH, 1996a:29, N° 46e);
- « Garantir la *sécurité d'occupation sur le plan juridique et l'égalité d'accès à la terre pour tous*, y compris les femmes et ceux qui vivent dans la pauvreté; et entreprendre des réformes législatives et administratives pour que les femmes puissent accéder sans restrictions et à égalité avec les hommes aux ressources économiques, et notamment qu'elles aient le droit d'hériter et d'être propriétaires de biens fonciers et autres, et qu'elles puissent avoir accès au crédit, utiliser les ressources naturelles et disposer de technologies appropriées » (UNCHS-CNUÉH, 1996a: N° 40b).

Autres instruments

En 1997, les Nations Unies ont adopté une résolution sur les femmes et le droit à un logement convenable, au sol et autres biens. Cette résolution (F/CN.4/Sub.2/1997/L11/Add.1.) émanait de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités. Elle traite des *expulsions et déplacements forcés*, en constatant que les femmes et les enfants souffrent de manière disproportionnée de la pratique des expulsions et que les femmes sont les principales victimes du traumatisme et de la dislocation qu'ont à subir les populations déplacées. La résolution ajoute que la violation des droits des femmes à un logement convenable débouche sur celle des libertés publiques et d'autres droits culturels, économiques, politiques et sociaux (Anonyme, 1998 : 20).

Une consultation inter-régionale organisée à Kigali (Rwanda) a adopté, entre autres, une recommandation de portée mondiale selon laquelle « les femmes devraient avoir des droits *bien adaptés et bien garantis* au sol et autres biens. Ces droits doivent être égaux à ceux des hommes, et une femme ne devrait pas être dépendante d'un homme pour s'assurer de ces droits ou en jouir » (Anonyme, 1998:23). Enfin, la Rencontre d'officiels sur l'administration foncière (Meeting of Officials on Land Administration, MOLA) mise en place par la Commission économique de l'ONU pour l'Europe a relevé, parmi les principaux problèmes que pose le développement de marchés fonciers efficaces, « *l'intégration de la dimension du genre*, qui doit passer notamment par des législations qui donnent aux femmes l'égalité des droits pour l'achat, l'héritage, la détention et la possession de terrain » Onsrud, 1998:15).

Les pratiques innovantes

Toute une gamme de pratiques innovantes destinées à instituer l'égalité de droit des femmes à l'accès au sol et à la sécurité d'occupation a été mise en place ou est en cours d'élaboration, notamment :

- Au Rwanda, le ministère de la Promotion des femmes a proposé un projet de loi sur *les régimes successoraux et matrimoniaux*. La principale innovation consiste à permettre à une fille d'hériter de biens de ses parents, et à une femme de participer à la gestion de la succession de son mari et d'hériter de ses biens quand il est décédé. Le ministère de la Justice examine actuellement ce document ; si ce projet de loi est adopté, il faudra en diffuser la teneur auprès des femmes et leur indiquer comment s'en servir pour défendre leurs droits (Anonyme, 1998:7);
- Dans les pays où la situation politique a changé récemment, tels que l'Érythrée, l'Afrique du Sud et le Guatemala, la législation concernant les *droits des femmes au sol et autres biens a été améliorée*. Toutefois, la mise en œuvre de ces textes a été beaucoup plus lente. En Érythrée, à bien des égards, le code non-officiel mais bien intériorisé reste plus puissant qu'une loi en bonne et due forme (Anonyme, 1998:15-16);
- Au Guatemala, les organisations de femmes réfugiées ont pu exiger *la possibilité de devenir copropriétaires du terrain*, avec leur mari, leur famille et la communauté locale, entre autres droits dont elles avaient réclamé la reconnaissance alors qu'elles étaient en exil (Anonyme, 1998:19-20);
- La résolution de 1997 des Nations unies (voir ci-dessus) a été utilisée par la Commission des droits de l'Homme à l'appui de la demande qu'elle a faite à deux États africains de *retirer de leur Constitution* des dispositions discriminatoires envers les femmes en rapport avec les pratiques traditionnelles et l'accès au sol (Anonyme, 1998: 21);
- Les Philippines ont adopté une loi pour promouvoir *l'intégration des femmes en tant que partenaires à part entière et à égalité* avec les hommes dans le développement et l'édification du pays. Cette loi se concentre sur les moyens de rendre la prise de décision plus sensible à la dimension du genre en ce qui concerne, par exemple, le logement et l'aménagement urbain. En outre, les responsables et autres parties prenantes de ce pays devenant plus sensibles à cette dimension, la gestion foncière est devenue plus globale. Un élan supplémentaire a été donné par un mandat constitutionnel qui impose que soient fournies aux femmes au travail « ...les facilités et perspectives qui amélioreront leur bien-être et leur permettront de réaliser la plénitude de leur potentiel au service du pays. » Le gouvernement et des ONG ont préparé conjointement un *Plan quadriennal de Développement pour les femmes*, qui souligne l'importance d'une évaluation systématique et précise des besoins en logement des femmes. Par exemple, l'un des problèmes

qui ont été relevés est le manque de données différenciées par genre qui soient à la fois précises et faciles d'accès pour la prise de décision (Santiago, 1998b:178-9, 193);

- Toujours aux Philippines, il est actuellement suggéré qu'on faciliterait l'accès au logement des citoyens pauvres et des femmes si on les faisait participer davantage à la conception, la mise en œuvre, la gestion et l'entretien des programmes de logement. Il faudrait aussi encourager leurs organisations à s'engager davantage dans des programmes de logement comme le *Programme hypothécaire pour les communautés* et le *Guichet social de l'hypothèque*, et ce tout particulièrement par le biais de réseaux pour le recouvrement et le remboursement des prêts au logement. « Les critères d'éligibilité au crédit devraient être libéralisés par l'adoption de conditions de prêt qui répondent aux besoins des catégories à faibles revenus (voir l'encadré ci-dessous). Les méthodes de recouvrement pourraient aussi être simplifiées, par exemple pour prendre la forme d'une collecte directe des remboursements journalière ou hebdomadaire et qui ait lieu soit sur le lieu d'habitation, soit sur le lieu de travail de l'emprunteur » (Santiago, 1998 b :198) ;
- En Inde, le *droit des successions* pour les femmes hindoues a été modifié en 1956 pour donner à la mère, à la veuve et à la fille le droit à une part égale à celle du fils. Toutefois, les femmes n'ont pas l'égalité des droits lorsqu'il s'agit d'hériter de biens ayant appartenu aux ascendants, leurs droits se limitant aux acquêts du ménage (Qvist, 1998:205);

Inde – La banque de l'Association des travailleuses indépendantes (SEWA)

La banque a commencé sur des bases mixtes – à la fois syndicat, coopérative et mouvement de femmes – avec 4 000 membres, toutes des femmes pauvres et travailleuses indépendantes qui avaient besoin de prêts à taux d'intérêt raisonnables. Elles ont commencé par emprunter pour reprêter, mais aujourd'hui, avec 51 000 membres, la banque n'a plus besoin d'emprunter et n'est financée que par les dépôts des membres. Elle est administrée de façon professionnelle, avec un conseil d'administration, et tous les membres sont actionnaires. Elle offre à ses membres tous les services propres à les soutenir, crédit au logement compris. La banque ne prête à la femme d'un foyer que si le titre foncier est à son nom. La banque SEWA peut aussi recouvrer le terrain agricole de la famille lorsqu'il est hypothéqué et le mettre au nom de la femme. La banque a joué un rôle de catalyseur dans la mesure où elle a prouvé que les femmes, même pauvres, pouvaient faire fonctionner une banque, et d'autres institutions du même type ont depuis suivi son exemple.

- En Ouganda, afin de mieux diffuser la notion de genre et de replacer la situation des femmes au premier plan après une longue période de marginalisation, le gouvernement s'est doté d'un *ministère de l'Avancement des femmes et des communautés*. Les autorités ont ainsi répondu au besoin d'un cadre institutionnel, puisque les attitudes de nature coutumière refusent aux femmes l'accès à la terre tout en fragilisant leur capacité à acheter des terres. Neuf pour cent seulement des femmes ont un titre sur la terre qu'elles cultivent. Comme elles sont incapables de fournir un gage en nantissement, leur capacité à obtenir des prêts du secteur bancaire officiel est limitée. Pour surmonter cette difficulté, le gouvernement a mis en place deux dispositifs spécialement destinés à l'octroi de prêts aux femmes. Le ministère du Domaine foncier, du logement et de l'aménagement reconnaît lui aussi l'énorme besoin des femmes en matière de terres et de logement. Il les aide à se procurer des titres ou actes qui leur donnent une meilleure sécurité, ainsi qu'un logement d'un coût abordable. Pour sa part, l'Association ougandaise des avocates mène une campagne d'information juridique auprès des populations locales pour les éclairer sur les droits et devoirs que leur confère la loi. Elle privilégie les femmes et les enfants, et fournit gratuitement des conseils ainsi qu'une formation juridique dans les campagnes (Qvist, 1998:205);
- En Jordanie, les zones qui avaient été spécialement désignées comme ouvertes au public ont été utilisées comme décharges pour les déchets solides, et non pour installer des espaces verts ou des aires de jeu. On s'attendait à voir les femmes utiliser ces zones. Par conséquent, et en partenariat entre l'autorité locale et une ONG de l'endroit, *les femmes ont été impliquées dans le schéma participatif d'aménagement* de la zone. Des réunions ont eu lieu régulièrement, les sites ont été inspectés, le schéma directeur a été adapté et on a encouragé les initiatives de la population locale pour que celle-ci, et tout particulièrement les

femmes, puisse utiliser ces espaces publics. Deux ONG de femmes sont restées actives dans ce domaine (www.bestpractices.org:1999);

- Une pratique administrative qui n'est pas sans effet, quand on peut adapter la législation, consiste à accepter *les femmes comme chefs de famille* lorsque « la tenure, les titres et les droits sur un terrain sont en cours d'attribution » (Payne, 1997 : 23), c'est-à-dire lorsque le terrain est adjudgé ;
- En Inde, lorsque l'on met sur pied une coopérative résidentielle, les époux reçoivent des *titres conjoints* ; et quand le terrain est loué à bail, le titre est au nom de la femme car elle est moins susceptible de le revendre (Banerjee,1999c);
- En Inde encore, quand la régularisation concerne une agglomération urbaine dans son ensemble, on voit les femmes jouer un rôle plus responsable dans le travail de consensus et pour concilier les divergences de vues que peut susciter le processus de régularisation au sein de la population locale. Les femmes se montrent aussi plus responsables dans la gestion des fonds et le remboursement des prêts. On met donc un soin tout particulier à encourager la représentation majoritaire des femmes dans les *Comités de voisinage*, qu'il s'agisse de leur nombre ou de leur position (Diacon, 1997:21);
- Une controverse est survenue récemment en Tanzanie à propos du projet de nouvelle Loi foncière, qui donne aux femmes le droit d'être propriétaires de terrains par voie d'achat ou d'héritage, sauf lorsqu'il s'agit de *terres claniques*. Or les terres claniques occupent une grande majorité du territoire tanzanien. Les droits fonciers des femmes n'existeraient donc pratiquement pas si le parlement devait adopter ce projet de loi. Le Fonds pour l'avancement des femmes (Women's Advancement Trust, WAT) fait actuellement campagne pour la modification de cette loi. Une énorme manifestation a été organisée, avec la participation d'hommes comme de femmes mais où celles-ci étaient majoritaires. Des tracts ont été distribués pour expliquer pourquoi les femmes devraient avoir accès égal à la terre, les renseignant sur leurs droits formels en matière de biens fonciers et autres, ainsi que sur les démarches à accomplir en cas de litige (UNCHS-CNUÉH, 1997a:25);
- Toujours en Tanzanie, une ONG de femmes s'est engagée dans la phase de *régularisation* et a réussi à faire adopter un schéma directeur mieux adapté aux besoins de la population locale, et qui assure l'attribution des sites à égalité entre hommes et femmes (HIC/CIH, 1997:109).

Le programme d'action de Kigali

Pour conclure à propos des droits des femmes au sol, les participants à la réunion de Kigali ont dressé une liste de mesures susceptibles d'application à l'échelle mondiale pour améliorer les droits des femmes en matière foncière (Anonyme, 1998). Ces mesures sont les suivantes :

- Déployer des dispositifs pratiques pour informer les femmes et les mettre en mesure d'exercer leurs droits au sol et à la propriété ;
- Transformer les droits reconnaissables en droits « exigibles », c'est-à-dire des droits qui peuvent être défendus devant les tribunaux et se faire appliquer à l'échelon local, national, régional et international ;
- Se servir du pouvoir de pression des *mouvements populaires de femmes* ;
- Dresser un *inventaire des progrès à accomplir* en faveur des droits des femmes au sol et au logement ;
- Exiger des *prêts et de l'assistance technique* en faveur des organisations de femmes pour l'achat de terres et de logements et pour les activités productives ;
- S'assurer que les *organisations internationales*, telles que les institutions financières et autres bailleurs de fonds, posent comme condition à leurs programmes d'accès au domaine foncier et à la propriété l'assurance de l'égalité des droits pour les femmes ;
- Examiner les *différents types de régime foncier* pour déterminer lequel serait le plus utile – propriété individuelle, titre conjoint, propriété collective ou propriété en coopérative ;
- Echanger des informations sur les types de formules qui ont déjà été mis au point ;
- *Familiariser les populations* à la question de l'accès des femmes au sol et à la propriété, à travers l'éducation populaire, les consultations juridiques et/ou des campagnes dans les moyens d'information.

1.3 Leçons de l'expérience et solutions d'avenir

Les établissements irréguliers sont en expansion et sont devenus l'une des formes les plus répandues de distribution du sol dans la plupart des pays en développement. Il n'est plus question de les marginaliser ni de les régulariser un par un, puisqu'une telle approche menace l'avenir durable de l'environnement dans les villes et qu'elle apparaît de moins en moins recommandable du point de vue politique. Les dimensions que prennent les établissements irréguliers dans les agglomérations urbaines du monde entier sont telles qu'il faut considérer ceux qui y vivent comme détenteurs d'un « droit à la ville ».

Réévaluer les instruments classiques

Les instruments auxquels on a eu traditionnellement recours pour procurer la sécurité foncière doivent être réévalués, utilisés de manière plus innovante, et il faut mettre au point des instruments nouveaux et mieux adaptés. Il faut aussi agir dans les meilleurs délais si l'on veut éviter que s'aggravent les difficultés. Ni des droits tels que la propriété pleine et entière et le bail locatif enregistré [emphytéose], ni les systèmes classiques de cadastre et d'enregistrement/immatriculation foncier (scripturaux ou informatisés) ni la façon dont ils sont aujourd'hui organisés ne sont en mesure de procurer la sécurité d'occupation à la grande majorité des catégories à faibles revenus, ni de faire face assez rapidement aux problèmes urbains dans leur dimension actuelle ; des approches novatrices s'imposent donc (voir Section 2.2.6 ci-dessous).

La tenure putative

Si la sécurité foncière légale pour toutes les catégories sociales est bien l'objectif, pour certains le droit d'occupation quelle qu'en soit la forme restera toujours trop onéreux. Il faut donc les mettre en mesure de commencer par une forme de tenure putative pour ensuite améliorer celle-ci par degrés successifs. *La tenure putative* peut reposer sur divers éléments que peuvent utiliser de manière constructive les autorités locales, les ONG et autres pour la meilleure administration des zones urbaines et pour fournir une forme temporaire de sécurité d'occupation.

Les lois contre l'expulsion

Les lois contre l'expulsion ont été une grande réussite dans la mesure où elles ont donné une forme générale de sécurité d'occupation à des millions d'individus. Toutefois, si un terrain est exigé pour tel ou tel usage, les propriétaires fonciers, autorités locales ou autres ignorent souvent purement et simplement les lois anti-expulsion. Les ONG ont un rôle majeur à jouer pour expliquer aux populations les droits qui sont les leurs lorsqu'on les expulse, pour mobiliser des soutiens, y compris internationaux et politiques, et pour aider les expulsés à prouver leurs droits à l'occupation. L'absence de toute archive concernant l'occupation empêche les expulsés de prouver leurs droits. L'ignorance de leurs droits dans laquelle sont les occupants, l'absence de personnel para-juridique local pour leur venir en aide ainsi que des systèmes judiciaires problématiques, tout cela se conjugue pour rendre les occupants vulnérables à l'expulsion et à l'exploitation. *Tous les pays devraient se doter d'une législation contre les expulsions afin de protéger les catégories à faibles revenus, et celles-ci devraient être informées de leurs droits (droit à la ville, au logement, au sol, et à ne pas être expulsés).* Il faut doter les ONG des capacités voulues pour fournir de l'assistance technique aux expulsés et pour informer les populations de leurs droits. On devrait maintenir des registres sous une forme simplifiée à l'échelon de la population concernée ou de l'autorité locale, et fournir une formation appropriée. Il est dans l'intérêt d'une autorité locale de tenir ce type de registre, qu'il s'agisse de l'urbanisme ou de se protéger elle-même des squatters professionnels, et la solution d'avenir à cet égard devrait être celle d'un partenariat entre la population concernée et l'autorité locale.

L'acquisition par prescription

L'acquisition par prescription ne peut pas répondre aux besoins des pauvres, que ce soit en temps voulu ou dans toute la mesure nécessaire, lorsqu'elle n'est sollicitée que de manière individuelle. Autrement dit, la détention d'un droit par prescription ne se transforme pas facilement en celle d'un droit garanti de propriété pleine et entière. Ceux qui sollicitent l'acquisition par prescription ont aussi besoin d'assistance juridique afin d'obtenir un titre de propriété sûr, mais même lorsque celui-ci est disponible, il ne répond aux besoins ni en temps ni avec l'ampleur voulus. *Les droits d'acquisition par prescription, si une communauté sait qu'elle en détient, sont une forme précieuse de sécurité foncière putative.* Toutefois, il importe avant tout que les résidents puissent prouver qu'ils ont occupé la zone pendant le délai prescrit. Ici encore s'avère décisif le rôle d'information que doivent jouer les ONG auprès des populations, qu'il s'agisse de leurs droits ou de la bonne façon de les enregistrer – sous forme d'une liste des occupants dressée par la communauté en partenariat avec l'autorité locale. En outre, des recours collectifs en justice pour faire valoir des droits à l'acquisition par prescription pourraient constituer la solution d'avenir, car ils devraient procurer une meilleure sécurité d'occupation, surtout lorsqu'ils s'accompagnent d'autres instruments juridiques tels que les zones d'intérêt spécial et le remembrement.

La nationalisation

La nationalisation des terres et la propriété publique de tout le sol n'offrent aucune sécurité d'occupation aux catégories à faibles revenus puisque, en l'absence de registre, on ne peut savoir qui détient quels droits. Les systèmes de registre foncier centralisé, comme ceux en vigueur dans les pays où la terre a été précédemment nationalisée, rendent le régime d'occupation peu sûr pour les occupants à titre coutumier comme pour les autres. Leurs terrains sont souvent englobés dans des projets d'urbanisme et attribués par le système centralisé sans vérifier s'ils sont occupés, et les occupants sont très mal protégés contre les empiètements de leurs voisins. Les registres de droits d'occupation destinés à procurer la sécurité foncière apparaissent comme un facteur décisif, quel que soit le système politico-économique. Toutefois, à ce jour les systèmes de registre foncier se sont appuyés sur la privatisation des droits. La solution d'avenir consisterait à mettre en place, en matière foncière, des registres et dispositifs d'information pour toute une série de fonctions – négociation, occupation litigieuse ou temporaire, régularisation et enregistrement des droits de courte et longue durée – où les différents partenaires auraient chacun leurs responsabilités dans la création et la mise à jour des éléments d'information.

Le droit coutumier

Les aires de droit coutumier contiguës aux zones urbaines procurent souvent la sécurité d'occupation aux catégories à faibles revenus et facilitent l'expansion de la zone urbaine, quoique de manière non-officielle. Plutôt que la concurrence, ce sont des partenariats entre autorités locales et chefs traditionnels qui facilitent la régularisation de ce domaine coutumier et son intégration à la zone urbaine. Ces partenariats contribuent à renforcer des systèmes administratifs plutôt faibles. Pour ce faire, il faut ajuster les cadres réglementaires nationaux afin de fondre ensemble les droits coutumier et écrit, tout en autorisant les formes traditionnelles d'administration foncière. Le domaine foncier coutumier ne se prête bien ni au régime de la propriété pleine et entière, ni aux titres ou actes individualisés, car le lien social repose sur le groupe et les moyens financiers sont insuffisants. Les baux locatifs de groupe administrés à l'échelon local sont un instrument bien plus utile, notamment lorsqu'ils vont de pair avec des dispositifs de remembrement innovants (voir 2.2.4 ci-dessous).

La légalisation des établissements irréguliers

La *légalisation des établissements irréguliers* peut prendre plusieurs formes, la plus habituelle consistant à octroyer des titres ou actes de pleine propriété accompagnés par la viabilisation individuelle des sites. Cela a toutefois suscité trois types de phénomènes indésirables : (1) des comportements prédateurs et opportunistes de la part des classes moyennes, (2) des coûts moins abordables (surtout quand régularisation et viabilisation

vont de pair) et (3) des méthodes de cession centralisées et très lentes. La tendance aujourd'hui est à s'écarter des titres ou actes *individuels* au profit d'une forme *collective* où les droits individuels sont administrés par le groupe lui-même, parfois en partenariat avec l'autorité locale. Cette formule peut servir pour peupler un terrain inoccupé mais aussi pour régulariser des établissements informels. Les titres ou actes peuvent ensuite, si l'on veut, être améliorés par degrés. Les titres ou actes collectifs et la désignation de certaines zones urbaines au profit des catégories à faibles revenus sont des instruments complémentaires de cession foncière. Les zones spéciales vont également bien de pair avec la législation contre l'expulsion, puisqu'elles permettent aux autorités d'intervenir là où existe un contentieux foncier.

Les titres ou actes conditionnels

Les droits conditionnels sont souvent considérés comme une solution d'avenir puisqu'ils permettent d'octroyer des titres ou actes dans des délais très brefs et qu'ils ont, à certains moments, prouvé leur efficacité dans certains pays. Toutefois, si *le système administratif d'un pays est faible, les titres ou actes conditionnels, qui doivent par nature être améliorés par l'administration à une date ultérieure, ne résolvent pas le problème des établissements irréguliers de grande ampleur.*

Les baux locatifs sont la meilleure solution

Il n'est pas possible à la majorité de la population, et particulièrement pour les faibles revenus, d'obtenir la sécurité foncière au moyen de droits enregistrés dans un système central comme le sont les droits de propriété pleine et entière. Il faut donc envisager des solutions de remplacement. Étant donné le faisceau de droits attachés à un terrain, ainsi que les différents types de bail locatif et de droits disponibles dans différents pays, on fera les six suggestions qui suivent :

- Le bail locatif devient *l'instrument de choix*, plutôt que la propriété pleine et entière, pour le domaine foncier public, et tout particulièrement celui des autorités locales. En d'autres termes, dans les zones urbaines et péri-urbaines il serait préférable que l'État ne transfère pas de terrain sous le régime de la propriété à ceux qui l'occupent ;
- Il faudrait assortir les baux locatifs de *conditions juridiques variées* qui soient fonction du capital humain et financier du pays, de la zone urbaine et des résidents concernés. Le bail devrait être aussi simple que possible à administrer, mais en procurant toute la sécurité foncière voulue pour le but recherché. Les baux ne devraient pas tous être formulés automatiquement pour se prêter au crédit hypothécaire, puisque cela tend à alourdir les coûts et à allonger les délais de cession du sol ;
- Des baux élémentaires devraient s'accompagner soit de *dispositifs de tenure collective* grâce auxquels l'îlot serait enregistré à titre de propriété pleine et entière, soit d'un contrat de bail particulièrement robuste passé avec le groupe ou l'autorité locale. La sécurité foncière des occupants résulte du droit du groupe et des dispositions qu'ils auront prises entre eux pour l'administration du site. Cette formule exige probablement quelques mises au point supplémentaires en ce qui concerne les faibles revenus, du fait notamment que dans la plupart des pays la législation n'est pas prête à l'accueillir à un coût abordable ;
- Chaque fois que c'est possible, les contrats de bail entre une autorité locale et les occupants devraient être *raccordés à des registres fonciers* conservés par ladite autorité et/ou par la population concernée. Un partenariat entre les deux serait tout indiqué pour assurer la mise à jour des registres ainsi que leur facilité d'accès et leur transparence pour les populations (voir plus loin 2.2.6) ;
- Les propriétaires fonciers privés devraient être encouragés à conclure *avec les occupants des contrats de bail* qui protègent toutes les parties, et il faudrait mettre au point des *mécanismes de règlement des litiges* qui soient d'un coût abordable pour les catégories à faibles revenus ;
- Il faut *doter les ONG des capacités* voulues en fonction des cinq objectifs suivants : (1) analyser et négocier les conditions des baux locatifs, (2) mettre sur pied des coopératives en rapport avec la tenure de groupe, (3) aider les populations à fixer des cahiers des charges pour leur régime collectif de tenure et (4) à régler les litiges auquel celui-ci peut donner lieu, et enfin (5) œuvrer en faveur de la cohésion sociale.

Baux locatifs et catégories à faibles revenus

La comparaison de la propriété pleine et entière avec les baux à l'échelle locale fait apparaître que ces derniers *se prêtent mieux à l'attribution en masse de terrains aux catégories à faibles revenus, et pour les principales raisons suivantes* :

- Les baux locatifs sont d'un *coût beaucoup plus abordable* que les titres ou actes de pleine propriété ;
- Les baux locatifs peuvent être mis à disposition dans de *plus brefs délais* que les titres ou actes de pleine propriété ;
- Non seulement les coûts de mise à disposition sont moindres mais, ce qui compte encore davantage, *les coûts de mutation/transfert sont eux aussi moins élevés*. Or si les pouvoirs publics subventionnent souvent la cession d'un terrain, ils le font plus rarement en ce qui concerne les mutations ;
- La propriété pleine et entière exige *l'adjudication et l'apurement complets* des droits. Le registre foncier ne saurait accueillir des droits qui seraient en conflit. À l'inverse, on peut conclure des contrats de bail avec les occupants d'un terrain qui reste disputé (UNCHS-CNUÉH, 1996b);
- Il existe de *nombreux types de bail*, qui sont associés à une large gamme de coûts lors de leur conclusion, et on peut les améliorer par degrés comme et quand cela convient. Par comparaison, il n'existe souvent qu'un seul régime de propriété pleine et entière dans un pays donné ;
- Tant la pleine propriété que le bail locatif se prêtent aux technologies de la *communication et de l'information*. Toutefois, les moyens techniques de traitement des baux locatifs peuvent être d'un *coût beaucoup plus abordable et d'un maniement beaucoup plus simple* qu'un système voué à la pleine propriété.

Améliorer la relation bailleur-locataire

L'attrait de la pleine propriété tient souvent au désir de se prémunir contre l'attitude imprévisible des propriétaires fonciers. Les baux ne sont vraiment utiles que si le bailleur apparaît comme acceptable aux locataires [preneurs]. Des partenariats, un système judiciaire mieux en phase avec les usagers ainsi que l'intervention d'ONG bien éclairées sont autant de facteurs décisifs dans la mise en place de *bonnes relations entre bailleurs et locataires* [preneurs]. En l'absence de relations équilibrées entre bailleur et locataire [preneur], on va continuer à privilégier la pleine propriété, sans égard pour les obstacles insurmontables et le coût élevé qu'elle comporte.

Les femmes

S'agissant de la promotion de pratiques qui améliorent le statut de femmes et en rapport avec l'égalité des droits à la sécurité et d'héritage fonciers (logement), il faut donner la priorité au réexamen des *cadres réglementaires* du pays concerné. Ce réexamen doit distinguer entre hommes et femmes et tenir compte des *résolutions internationales* applicables, afin d'instituer l'égalité des femmes et de limiter les discriminations. L'une des premières étapes de ce réexamen devrait comporter l'élaboration d'une politique nationale concernant les femmes et le domaine foncier, en prenant en compte *tant les résolutions internationales que les circonstances locales*. Ce processus devrait porter aussi sur la recherche des bonnes pratiques en vigueur dans d'autres pays, qu'il faudrait ensuite adapter aux conditions locales. Modifier la législation nationale est une démarche qui s'impose mais qui n'a pas suffi, par elle-même, à changer les choses pour les femmes vivant dans la pauvreté, d'où le besoin de lancer des campagnes pour faire connaître les problèmes et éduquer les femmes. Enfin, les femmes ont démontré le rôle essentiel qu'elles peuvent jouer dans les processus participatifs d'urbanisme, et en particulier dans le règlement des litiges et pour dégager l'épargne nécessaire à la régularisation.

CHAPITRE 2 – UNE OFFRE FONCIÈRE ADAPTÉE À TOUTES LES CATÉGORIES SOCIALES

2.1 L'offre de terrains aménageables est inopérante et inefficace

L'offre de terrains aménageables est inopérante et inefficace. On le doit à divers facteurs : processus de décision centralisés et procédures de cession qui vont du haut en bas ; utilisation inefficace de l'espace urbain ; modalités de remembrement inutilisables ; et des méthodes où domine le secteur public plutôt que la participation de toutes les parties prenantes. Le manque d'inventaires du domaine foncier public, et plus généralement le manque d'information, restreignent aussi l'offre de terrains aménageables (Programme pour l'Habitat, 1997a : N° 76). L'inefficacité du marché foncier cause à son tour des retards dans la cession de terrains en bonne et due forme, ce qui encourage la prolifération d'établissements humains irréguliers et la dégradation de l'environnement. On doit cette inefficacité à des cadres réglementaires rigides et coûteux, des registres fonciers qui fonctionnent mal et des systèmes centralisés qui privilégient la responsabilité du secteur public au détriment du privé (Programme pour l'Habitat, 1997a : N° 77).

2.2 Exemples de bonne pratique

2.2.1 Reconnaître et légitimer la diversité des modes de cession des terrains

La diversité des modes de cession des terrains comme des parties prenantes à l'aménagement, y compris celles qui n'appartiennent pas à l'économie officielle, doit être reconnue comme un atout et non comme un désavantage (UNCHS-CNUÉH, 1996b:6). Le cas de l'Inde montre bien comment on peut procéder. Risbud (1999, 24,31) note que depuis 1998, la politique de ce pays a connu une inflexion majeure. Les pouvoirs publics acceptent désormais l'apport des « colons et bâtisseurs » dans l'offre de terrains et de logements à Delhi. Le monopole public sur l'offre de terrains a pris fin et les pouvoirs publics ont publié des directives pour faire participer le secteur privé à la mise en réserve et à l'aménagement de terrains ainsi qu'à la construction de logements. « Ces quatre décennies de pratique ont dégagé un certain nombre de leçons qui ont à leur tour suscité des mesures correctives. On a reconnu les établissements irréguliers et adopté des politiques de régularisation. Celle-ci englobe des mutations foncières (précédemment extra-légales) qui jusqu'alors n'entraient dans le cadre légal que par procuration, outre la légalisation de bâtiments non autorisés situés dans des terrains aménagés dans les règles et l'extension des infrastructures aux colonies de squatters... La reconnaissance des établissements informels a imposé des changements dans les normes d'urbanisme afin de les rendre plus compatibles avec les besoins des pauvres. La réduction du périmètre des parcelles de 67 m² à 15 m² en est un bon exemple. » En d'autres termes, *les pouvoirs publics devraient reconnaître la gamme complète des systèmes de cession foncière et faciliter son déploiement à travers la création de cadres réglementaires adaptés* (voir 2.2.5 ci-dessous) comme à travers une interprétation innovante des règlements existants (Diacon, 1997), tout en fournissant les réseaux d'infrastructure et d'équipements à l'intégralité de la zone urbaine, y compris les parties dont le statut juridique n'est pas le même (voir plus loin Section 2.2.3.2).

2.2.2 Décentraliser les fonctions d'administration foncière : le rôle des autorités locales dans la régularisation de la tenure

Dans presque tous les pays, la décentralisation et la redéfinition du rôle de l'État sont en cours ; on le doit en partie au fait que bien des politiques de gestion foncière centralisée n'ont pas répondu aux attentes. La décentralisation implique un transfert de compétences, de fonctions et de programmes administratifs de la part du pouvoir central et en faveur des autorités régionales et/ou locales, et même à des échelons plus bas au niveau des populations locales (UNCHS-CNUÉH, 1996b).

Des pays comme le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Lesotho, le Mali, le Nigeria et le Zimbabwe en Afrique ; la Bolivie, l'Équateur et le Paraguay en Amérique latine ; ainsi que le Bhoutan, le Pakistan et les Philippines en Asie, ont entrepris le réexamen de leurs systèmes de cession foncière, et ont lancé des programmes de décentralisation des responsabilités en matière de gestion foncière.

Ces efforts ont été accompagnés d'un renforcement des capacités à l'échelon local (UNCHS-CNUÉH, 1997a:4).

Le rôle du gouvernement central

Il appartient au gouvernement central de définir et de formuler les politiques nationales et de fournir les *cadres institutionnel et juridique de la décentralisation*. Les rôles et fonctions à décentraliser doivent être formellement déterminés, peut-être même dans la législation. Les autorités locales doivent se voir doter des compétences et des ressources financières qui correspondent à leurs nouvelles responsabilités (voir l'encadré ci-dessous). *La décentralisation devrait permettre la mise en place d'une meilleure coordination verticale entre les remontées d'informations et les intérêts locaux, d'une part, et la fourniture par l'échelon supérieur d'information et de grandes orientations qui, d'autre part, ont le pouvoir d'harmoniser la politique nationale de développement d'ensemble avec les schémas locaux. En octroyant des compétences aux autorités locales, la décentralisation permet une meilleure autonomie des populations locales* (UNCHS-CNUÉH, 1996b).

Le rôle et les bienfaits de la décentralisation

Une plus grande décentralisation est à même de surmonter les obstacles que les préoccupations politiques du pouvoir central et, le cas échéant, son absence de volonté politique, peuvent mettre à l'action en matière foncière. Elle devrait permettre le recours à des *procédures qui sont mieux en phase avec les conditions locales, mieux à même de rendre des comptes, et aussi plus transparentes puisqu'elles se prêtent mieux à l'examen du public et aux améliorations* (UNCHS-CNUÉH, 1996b).

Ce que devraient faire les autorités locales

La décentralisation des fonctions, ressources et compétences en matière de gestion foncière va améliorer l'accès au sol et aider à résoudre les litiges fonciers. De tous les pouvoirs publics, l'autorité locale est l'échelon le mieux placé pour exercer la gestion foncière dans l'intérêt des populations locales. Les autorités locales devraient (UNCHS-CNUÉH, 1996b) :

- Jouer un rôle majeur dans la régularisation foncière ;
- Avoir le pouvoir de s'attribuer des terrains ;
- Mettre au point des politiques foncières qui anticipent les développements ultérieurs, afin de conduire des stratégies à long terme. Les pouvoirs locaux devraient estimer la demande et l'offre de terrains et signaler les dispositifs qui permettent d'avoir accès aux terrains disponibles ;
- Instituer des modalités de cession des terrains, y compris l'établissement de réserves foncières collectives ;
- Mettre au point des directives sur l'utilisation des sols, et des codes de construction, qui prennent en compte la diversité des utilisations des sols ;
- Tenir les registres fonciers, puisque cela va faciliter l'accès au sol des pauvres, et notamment des femmes. Les pouvoirs locaux devraient rendre l'information foncière plus accessible en mettant en place et en administrant un système de registres fonciers qui soient ouverts au public (voir plus loin 2.2.6) ;
- Donner la priorité à l'égalité sociale et entre les sexes. Il faut encourager la participation des populations locales si l'on veut promouvoir l'autonomie des catégories sociales les plus pauvres et les plus faibles ;
- Tirer parti de relations contractuelles avec le pouvoir central, les associations et collectifs (CLB) et les ONG, ainsi que d'autres parties prenantes des secteurs public comme privé, pour faciliter la fourniture d'infrastructures et d'équipements ;
- Se servir de la taxation foncière pour financer l'aménagement des sols et la fourniture d'équipements à l'échelle locale ;
- Tirer parti des possibilités de soutien de la coopération bilatérale et des institutions internationales ;
- Avec le gouvernement central, gérer le domaine foncier public dans l'intérêt de toutes les catégories sociales ;

- Avec le gouvernement central, examiner le nouveau rôle qui pourrait être celui des autorités traditionnelles et coutumières dans la gestion foncière décentralisée (FIG/UNCHS-CNUÉH, 1998 :2) ;
- Exercer des activités conjointes qui combinent les canaux tant réguliers qu'informels d'aménagement et de gestion des sols (FIG/UNCHS-CNUÉH, 1998 :2).

L'urbanisme participatif pour un pouvoir local amélioré – Province de Guimaras (Philippines)

Là où la gestion foncière a été décentralisée en vertu d'une nouvelle loi aux Philippines, les autorités locales se sont rendu compte du jour au lendemain qu'elles en avaient la responsabilité sans disposer d'aucun des moyens humains et financiers voulus. Le pouvoir local a donc commencé par demander aux populations quels étaient leurs besoins, afin de pouvoir se doter des moyens voulus. La consultation a pris la forme d'ateliers qui ont rassemblé de nombreuses parties prenantes. Les structures de gestion qui ont été mises en place ont accueilli des représentants du public, y compris une forte proportion de femmes.

Lorsque les pouvoirs locaux n'ont pas les capacités voulues, il faut de toute urgence donner la formation voulue au personnel responsable de la gestion foncière, tout en sollicitant des moyens supplémentaires auprès du pouvoir central et du secteur privé (UNCHS-CNUÉH, 1996 :b).

2.2.3 La mise au point de programmes de régularisation de la tenure et/ou des équipements

2.2.3.1 Introduction

La régularisation des établissements humains irréguliers implique toute une gamme de différents *composants*, qu'il faut administrer au fil du temps. Citons notamment les suivants : régularisation (tenure/régime d'occupation), urbanisme, viabilisation et infrastructures, information, administration foncière, règlement des litiges, participation de la population locale et renforcement de ses capacités, financement et recouvrement des coûts, et enfin le logement. La façon dont s'articulent ces éléments varie d'un projet comme d'un pays à l'autre, certains États lançant par exemple en même temps la régularisation et la viabilisation (Huchzermeyer, 1999, Afrique du Sud), alors que d'autres fournissent les équipements sans qu'il y ait eu régularisation (Banerjee, 1999a, b, Inde). On abordera plus loin certaines des méthodes dont on peut agencer ces différents éléments, afin d'en évaluer les avantages et inconvénients.

2.2.3.2 La régularisation

Divers moyens de procurer la sécurité d'occupation dans les établissements humains irréguliers et les villages ont été mis à l'essai ou sont actuellement envisagés. Une approche répandue a consisté, lors de la régularisation d'établissements informels, à octroyer aux colons des droits de pleine propriété ou des baux locatifs enregistrés à long terme au moyen de titres ou actes individuels (Azuela et Duhua, 1998:160; Varley, 1999, Mexique; Huchzermeyer, 1999, Afrique du Sud; Payne, 1997). Or *ni la propriété pleine et entière, ni des baux enregistrés à long terme et administrés par le pouvoir central ne sont, avec les titres ou actes individuels qu'ils impliquent, dans l'intérêt bien compris des pauvres. Ces régimes ont en effet cinq types de conséquences néfastes : (1) la hausse des valeurs foncières, (2) des comportements prédateurs opportunistes de la part des classes moyennes, (3) l'exode vers des zones d'un coût plus abordable de ces catégories à faibles revenus que l'on entendait privilégier, (4) la destruction du lien social à l'intérieur des communautés, et (5) des coûts de mutation inabornables et des formalités complexes pour l'usager, qui ont pour effet de remettre radicalement en cause la qualité et la mise à jour continue des données du système d'enregistrement* (voir plus haut Section 1.2.14).

Les titres ou actes individuels après bornage

Une solution de remplacement consiste à octroyer des *titres ou actes individuels après bornage par un géomètre-expert*, celui-ci étant un professionnel local et les documents étant conservés par l'autorité locale. C'est ce système qu'envisage la Namibie (FIG/UNCHS-CNUÉH, 1998). Bien qu'il ne fasse aucun doute

que cette formule renforcerait la sécurité de tenure individuelle, elle a aussi ses inconvénients. Ainsi, l'individualisation de la tenure a souvent une incidence néfaste tant sur les liens familiaux qu'à l'intérieur du groupe, et elle fragilise le capital social de la collectivité. En outre, certains pays n'auraient pas les moyens de faire borner les titres ou actes individuels des établissements irréguliers dans les délais voulus (UNCHS-CNUÉH, 1999b). La Namibie examine, pour la régularisation des établissements informels, la possibilité de titres ou actes individuels après bornage par les moyens locaux, mais en tant qu'étape ultime, et non la première, de la sécurité foncière (FIG/UNCHS-CNUÉH, 1998), et ce en raison des coûts, des délais de cession prolongés et de l'insuffisance de moyens.

Le système d'îlots

On considère que la formule qui repose sur le *système d'îlots* fonctionne bien (voir plus haut 1.2.10) tant pour l'aménagement dans de bonnes conditions d'efficacité-coût de terrains inoccupés que pour la régularisation des établissements humains informels (FIG/UNCHS-CNUÉH, 1998 :11, Namibie ; UNCHS-CNUÉH, 1996b :8). La formule de l'îlot complète aussi d'autres instruments juridiques tels que les zones spéciales urbaines pour les catégories à faibles revenus (voir plus haut Section 1.2.10) ainsi que le remembrement et le partage des sols (voir 2.2.4 ci-dessous). On peut délimiter les îlots dès avant les opérations d'urbanisme et de viabilisation, et comme ils n'exigent pas de périmètres internes bornés par un géomètre, ils lèvent les principaux obstacles habituels à l'aménagement foncier.

Régularisation et sécurité foncière immédiate

Dans une large mesure, la légalisation par îlots *contribue aussi de manière importante à la sécurité d'occupation immédiate pour les occupants*, même si n'existe aucune trace de leurs droits individuels. On peut certes recourir à la méthode de l'îlot pour procurer la sécurité foncière dans les villages (Nafantcham-na et Borges, 1998) et comme *point de départ pour l'amélioration urbaine ; mais dans ce cas, il faut recueillir les données concernant les occupants des îlots aussitôt que possible, ce qui dans les faits créerait un registre foncier pour les occupants. Ce registre renforcerait la sécurité foncière des individus et des familles établis dans les limites de l'îlot, tout en fournissant à l'autorité locale des éléments d'information sur lesquels s'appuyer lors du processus de régularisation* (Davies et Fourie, 1999) (voir 2.2.6 ci-dessous). Dans les zones où les liens coutumiers n'ont pas protégé tous les occupants, ces derniers et l'autorité locale devraient aussi conclure entre eux des contrats de bail locatif qui seraient joints au registre foncier, selon les indications fournies plus haut (voir 1.2.11). Les conditions du titre devraient préciser la durée – mais un droit perpétuel serait préférable – de l'occupation d'un site dans le périmètre d'un îlot, sans qu'il s'agisse nécessairement du site existant, tout en spécifiant le droit de transférer le site sous réserve des restrictions imposées par la coutume ou le groupe.

Les avantages de la régularisation

Comme noté plus haut (voir Section 1.2.10), le terme de « régularisation » finit par désigner bien des choses. Il semblerait ainsi que la légalisation ne fonctionne jamais mieux que lorsqu'elle porte sur des îlots appartenant à l'autorité locale, avec des contrats de bail individuels entre celle-ci et les occupants de l'îlot. Pour toutes les parties, l'opération est d'un coût plus abordable puisque les bénéficiaires n'ont à se soucier ni d'urbanisme, ni de viabilisation, ni de bornage par un géomètre-expert, ni de l'émission d'un titre par le pouvoir central. Cette formule est plus rapide et plus simple tout en évitant le besoin de coordonner les départements ministériels, les services aux collectivités, etc., pour la régularisation de chacun des sites l'un après l'autre (Fourie, 1998).

Dans certains pays, la viabilisation ne va pas nécessairement de pair avec la sécurité légale d'occupation, quelle qu'en soit la forme (Banerjee, 1999a, b, Inde). Au lieu de cela, les autorités municipales donnent des assurances que l'établissement irrégulier ne sera pas déplacé dans les 10 ans. Cela procure aux colons une sécurité foncière putative. Dans une certaine mesure, cette méthode peut être assimilée à celle de l'îlot, les

éléments d'information concernant les îlots étant mis à jour dans le système d'enregistrement immatriculation foncier pour s'assurer que le terrain en question ne fait l'objet d'aucune mutation. Toutefois, ce genre de formule affaiblit la sécurité d'occupation des colons ainsi que le pouvoir qu'a l'autorité locale de décider de l'utilisation du terrain.

La définition des droits informels

Avant la légalisation des établissements humains irréguliers, il faut commencer par *définir les biens fonciers concernés*. Cet exercice constitue une *sérieuse entrave à la régularisation* et va être examiné de manière plus détaillée. Avant même que l'on puisse envisager la régularisation d'établissements irréguliers, que cela soit isolément ou dans l'ensemble d'une agglomération, il faut procéder à une expertise foncière afin d'établir le statut juridique du sol occupé par ces établissements (Diacon, 1997; de Castro, 1999b, Payne, 1997:27,48). Plus précisément, il s'agit d'établir si le terrain relève du domaine public ou privé, ou des deux. S'il s'agit d'un terrain public, il faut déterminer à quelle autorité ou entité publique il appartient. Dans certains pays, cela s'avère difficile ou sujet à controverse (Imparato, 1999, Brésil ; UNCHS-CNUÉH, 1999b, Afrique francophone). Il faut mettre en place des systèmes qui permettent d'identifier chaque site ou parcelle (par la création d'un inventaire foncier à l'échelle de la ville) pour l'attribuer ensuite à la bonne entité publique, de préférence l'autorité locale, afin qu'elle puisse rendre le site ou la parcelle disponible pour l'occupation légale à titre résidentiel.

Le besoin d'innovation

Pareille attribution est bien souvent sujette à des retards (Imparato, 1999, Brésil; Banerjee, 1999a, b, Inde) qu'il faut éviter en mettant au point des formules innovantes, comme par exemple :

- Des *modes de règlement des litiges et de coordination* doivent être mis sur pied pour résoudre les contentieux entre organismes publics à propos de l'attribution des droits d'utilisation des sols et de la transmission (détenion) des droits fonciers par les divers organismes publics (voir 2.2.5 ci-dessous).
- Si les divers organes et entités publics s'entendent assez bien, l'organe chargé de l'application peut contracter des baux locatifs avec les occupants avant même que le site ou la parcelle soit attribué/e à l'autorité concernée. C'est une fois effectuée cette attribution que l'on pourra conclure des contrats de bail définitifs (Banerjee, 1999a, b, Inde);
- On peut mettre sur pied un organisme para-public de développement pour détenir les droits fonciers, avec le pouvoir central et d'autres parties prenantes siégeant à l'organe de direction. Il appartient alors à cet organisme para-public d'attribuer les terrains (UNCHS-CNUÉH, 1999b).

Ambiguïté du titre ou de l'acte

Des techniques innovantes s'imposent aussi pour accommoder les utilisations irrégulières qui pourraient déjà exister sur un terrain public (voir ci-dessous). De manière générale, *il est beaucoup plus facile et rapide de légaliser les établissements irréguliers qui se trouvent sur des terrains publics, et tout particulièrement ceux qui appartiennent à une autorité locale*, que de régulariser ceux qui se trouvent sur des terrains privés (Banerjee, 1999a, b ; Diacon, 1997). Les titres ou actes portant sur des terrains privés peuvent être beaucoup plus complexes et il faut examiner les terrains un par un pour établir leur statut juridique en fonction d'un certain nombre de critères. Les titres ou actes peuvent être ambigus (incertains) pour les raisons suivantes :

- Le règlement des *successions* prend beaucoup de temps (Imparato, 1999, Brésil; Banerjee, 1999a, b, Inde), surtout quand le propriétaire est mort intestat. La situation est compliquée par l'absence, ou les carences, des registres fonciers ;
- Dans de nombreux pays, les mutations foncières sont impossibles tant que les *conditions du titre* n'ont pas été remplies. En d'autres termes, les propriétaires ont effectué les démarches voulues pour lotir, mais

les exigences posées par les pouvoirs publics concernant l'utilisation des sols sont si strictes que les propriétaires sont incapables de s'y conformer. Le terrain se retrouve ainsi dans un statut administratif indéterminé ;

- Les propriétaires ont loti leurs terrains sans se conformer aux *règles sur l'utilisation des sols* (Payne, 1997; Banerjee, 1999a, b, Inde; El-Batran, 1999a, b, Égypte:);
- Il n'existe *aucun registre public* et/ou un certain nombre d'individus *font valoir des droits* sur le terrain (Imparato, 1999, Brésil);
- Le *système judiciaire est inefficace* (de Castro, 1999b) (ce qui peut inclure le service des successions)
- Le système officiel *n'accepte pas les droits fonciers des femmes*, bien qu'elles soient souvent les principales utilisatrices des sols (Anonyme, 1998).

Négociation avec les propriétaires

Une fois établis les caractéristiques, le statut juridique et le(s) propriétaire(s) d'un terrain privé, ce qui exige un système d'enregistrement/immatriculation foncier (voir Section 2.2.6 ci-dessous), il convient d'engager des *négociations avec le(s) propriétaire(s) afin de légaliser l'établissement irrégulier qui se trouve sur leur terrain. Ces négociations ne doivent pas se limiter au(x) propriétaire(s) mais faire intervenir aussi les entités publiques* qui jouent un rôle dans l'attribution des utilisations des sols et la viabilisation de la zone concernée. Un certain nombre d'instruments juridiques et administratifs ont été mis au point pour aider ces négociations, et on peut les regrouper en cinq grandes catégories :

- Tirer parti de la gestion foncière

- *Le partage et le remembrement fonciers*, y compris avec les propriétaires coutumiers, et la mutation des droits d'aménagement (voir 2.2.4 ci-dessous) ;
- *Les échanges de terres*, où les propriétaires privés se voient octroyer un terrain public équivalent de valeur équivalente en échange de leur abandon d'un de leurs terrains privés (Durand Lasserre, 1998);
- *L'acquisition foncière obligatoire* [expropriation]. Il s'agit d'un instrument très important, et pourtant souvent sous-utilisé en raison du manque de moyens financiers des pouvoirs publics, notamment à l'échelon local, pour indemniser à la valeur du marché, et en raison aussi du caractère politiquement délicat de cette mesure (Banerjee, 1999a, b, Inde; Payne, 1997);
- *Les droits de préemption*. Cet instrument «... est une variante de l'acquisition foncière publique et donne aux pouvoirs publics ou à une population locale un droit d'achat prioritaire lorsqu'un propriétaire privé décide de vendre. Si l'autorité publique (ou la population locale) ne manifeste aucun intérêt, alors le propriétaire peut mettre le terrain sur le marché. Les droits de préemption ne sont pas automatiques et il faut une déclaration publique d'intérêt. En cas de litige sur le montant de la transaction, la décision revient normalement aux tribunaux, si les parties ne se désistent pas » (Payne, 1997 :9) ;
- *La validation du titre* (Ferguson, 1998, Bahamas). La décision par laquelle un tribunal désigne le propriétaire légitime, en cas de litige entre propriétaires présumptifs d'un terrain donné, est à même de purger le titre ou l'acte et de mettre le terrain sur le marché. Toutefois, il s'agit là d'un processus long et coûteux.
- Les autorités locales peuvent installer des *équipements collectifs essentiels* sur un terrain privé sans la permission du propriétaire (El-Batran, 1999a, b, Égypte ; Risbud, 1999, Inde) (voir l'encadré ci-dessous);
- On peut mettre en place des *procédures administratives spéciales* pour écarter les schémas directeurs et les conditions de titre les plus mal adaptées en matière d'utilisation du sol, à travers la création d'un conseil consultatif spécialisé (Xaba et Beukman, 1999, Afrique du Sud). Ce conseil devrait aussi examiner des secteurs comme les mines, le tourisme et autres concessions, ainsi que les grands projets de développement du réseau routier, afin de s'assurer qu'il n'y a aucun double emploi dans l'utilisation des sols (Mekvichai, 1998, Thaïlande).

- Les usages des baux locatifs

- L'autorité locale peut contracter des *baux locatifs* avec les occupants irréguliers d'un terrain privé avant même qu'elle ait fait l'acquisition du terrain. L'acquisition d'un terrain aux fins de régularisation prend souvent beaucoup de temps, dans la mesure où elle peut être suspendue à la décision d'un tribunal dans un litige portant soit sur des titres ou actes incertains, soit sur le montant de l'indemnité d'expropriation que le propriétaire estime inacceptable (Pinho, 1999, Brésil);
- Les occupants et l'autorité locale peuvent conclure des baux locatifs sans que ladite autorité renonce au droit de poursuivre le propriétaire du terrain qui a entrepris des lotissements illégaux (Alfonso, 1999, Brésil) ;
- L'autorité locale et les occupants peuvent conclure des contrats de bail sans que l'autorité approuve l'utilisation qui est faite à ce moment-là du terrain irrégulier. Cela peut constituer une condition importante du contrat de bail, dans la mesure où dans certains pays des industries viennent s'installer délibérément dans des zones où la réglementation de l'usage des sols a été assouplie, et déplacent donc les occupants qui étaient les bénéficiaires désignés de ces assouplissements (Risbud, 1999, Inde);
- Si l'autorité locale se contente d'effectuer les travaux d'infrastructure sans se préoccuper des raccordements individuels, il est possible, surtout en cas de terrain coutumier, d'éviter certains litiges à propos de la « propriété » des terrains (Durand Lasserre, 1998:242).

- Tirer parti de l'acquisition par prescription et des lois anti-expulsion

- L'acquisition par prescription. Si les occupants de la majeure partie du terrain peuvent faire valoir des droits à l'acquisition par prescription sur la base de preuves suffisantes, ils devraient tenter en justice une action collective qui couvre tout le périmètre concerné (Junior, 1999; Fernandes et Rolnik, 1998:149, Brésil), et/ou chaque demandeur individuel devrait bénéficier de l'aide judiciaire. Les archives de l'autorité locale, telles que photographies aériennes, factures d'électricité et listes électorales, pourraient servir à authentifier ces prétentions;
- La rigoureuse application des lois prohibant l'expulsion (Diacon, 1997).

Le maillage des taudis – Ahmedabad (Inde)

La municipalité d'Ahmedabad a mis à profit ses compétences officielles en matière de fourniture de services de santé et d'hygiène (les services essentiels) pour installer des réseaux d'infrastructures dans les établissements humains irréguliers situés sur des terrains privés dans le périmètre de la ville. Elle a aussi assuré les résidents des taudis installés là qu'elle ne tolérerait aucune tentative d'expulsion de la part des propriétaires privés. Comme la plupart des terrains privés où sont installés des taudis ont accumulé de longue date des arriérés au titre des impôts municipaux, la municipalité en tire parti pour persuader les propriétaires privés de vendre le terrain aux familles à des prix inférieurs à ceux du marché.

- Tirer parti de la fiscalité

Il existe plusieurs manières de tirer parti de la fiscalité:

- L'utilisation inventive des *dettes fiscales* des propriétaires dont les terrains sont occupés par des taudis ou des établissements humains irréguliers (Diacon, 1997) ;
- L'utilisation de la *fiscalité foncière pour forcer les propriétaires* privés à vendre les terrains occupés par des établissements humains irréguliers ;
- Recourir aux *avantages fiscaux* pour encourager les propriétaires fonciers à régulariser leurs terrains (Payne, 1997:19);
- La *réhabilitation des taudis* aux frais des pouvoirs publics, avec l'accord des propriétaires fonciers, à condition que ces derniers conservent leur droit de propriété mais que les pouvoirs publics puissent louer les terrains aux catégories à faibles revenus à titre de logements sociaux (www.bestpractices.org, 1999) (voir l'encadré ci-dessous).

- Tirer parti des règles d'utilisation des sols

- L'usage veut qu'avant toute régularisation, les autorités locales doivent accepter de viabiliser la zone au titre d'un « certificat d'équipement en gros ». Or cela cause souvent retards et blocages. En réhabilitant plutôt la totalité du réseau d'infrastructures de la ville en tant qu'élément central du programme de régularisation, on planifie par là même les fournitures en gros à l'échelle voulue (Diacon, 1997);
- En offrant un *permis de construire* aux propriétaires, ce qui leur permet d'aménager une partie de leur terrain à des fins de profit commercial ou bien, au contraire, en refusant ce permis au propriétaire foncier à moins et jusqu'à ce que la régularisation fasse partie de l'aménagement (Payne, 1997 : 38) ;
- Les pouvoirs publics devraient permettre aux promoteurs privés d'acquérir des *terres agricoles* détenues par des propriétaires privés aux abords des villes et de les convertir à des usages urbains. Cela revient à dire que ce rôle d'acquisition et de réaffectation des sols ne devrait pas revenir au secteur public, évitant ainsi les interminables procédures d'acquisition foncière par les pouvoirs publics (Ansari, 1998:71);
- La législation peut suspendre les *règlements de construction* pour les opérations résidentielles de 50m² ou moins (Banerjee, 1999a, b, Inde);
- On peut établir des *zones d'intérêt social spécial* pour protéger les occupants contre l'expulsion et pour modifier les règles d'utilisation des sols dans la zone désignée (Junior, 1999; Pinho, 1999, Brésil);
- Le secteur privé doit avoir la possibilité de former des *réserves foncières* à grande échelle et ce droit ne devrait pas être réservé au secteur public (Ansari, 1998:95);
- On peut augmenter l'*indice de plancher* afin de mieux accommoder les agencements informels existants ainsi que tout nouvel aménagement qui pourrait être entrepris par les propriétaires fonciers, ce qui aurait un effet d'incitation pour ces derniers lors de la régularisation (Banerjee, 1999a,b, Inde);
- Les autorités locales sont habilitées à installer des *services essentiels* sur des terrains privés sans la permission des propriétaires (El-Batran, 1999a, b, Égypte; Risbud, 1999, Inde) (voir encadré ci-dessous).

2.2.3.3 L'urbanisme

Différentes méthodes d'urbanisme ont été mises à l'essai pour la régularisation des établissements irréguliers, ou sont envisagées dans ce but. Dès le départ, l'approche traditionnelle, dite « rationnelle », voit « le technocrate urbaniste, parfaitement informé, analyser objectivement et évaluer divers types d'intervention à l'intention du plus haut niveau de décision politique » (Sliuzas, 1999:2). Toutefois, cet auteur estime que « ...l'héritage des urbanistes qui prétendent savoir et agir dans « l'intérêt public » en ne ménageant que le minimum pour la consultation des populations concernées, peut bien avoir duré longtemps mais il semble aujourd'hui tirer à sa fin » (Sliuzas, 1999:2).

Un programme intégré de réhabilitation du logement à finalités sociales – Espagne

La réhabilitation d'un logement intégré est l'objectif stratégique de ce projet, priorité étant donnée à la fourniture d'appartements à des coûts abordables pour les plus désavantagés. Le programme est administré par l'autorité locale et fait intervenir les ministères espagnols des Services sociaux, du Développement économique et de l'Urbanisme. Le programme repose sur un contrat avec les propriétaires d'appartements et d'immeubles abandonnés du centre-ville. En échange des frais engagés par la municipalité pour la réhabilitation des appartements, ceux-ci sont loués par les propriétaires à des locataires choisis par le ministère des Services sociaux pour un terme et un loyer déterminés. Pour remplir sa part du contrat (la réhabilitation), il appartient à l'autorité locale de mettre les appartements aux normes en vigueur, y compris la qualité structurelle et fonctionnelle. Après la période préfixée, les appartements sont remis entre les mains des propriétaires et en parfait état.

L'approche rationnelle et ses inconvénients

L'approche rationnelle n'a pas démontré son efficacité en ce qui concerne la régularisation des établissements humains irréguliers, et ce pour diverses raisons :

- Elle est perçue comme une procédure *de haut en bas conduite par des pouvoirs centralisés* (Farvacque et McAuslan, 1992:63-4);
- Les autorités publiques centrales n'ont pas eu les moyens humains voulus pour mener à bien les projets à *l'échelon local* (UNCHS-CNUÉH, 1999b);
- Divers départements ministériels ont parfois des projets différents pour la même zone, ce qui débouche sur des *attributions qui se superposent* en matière d'utilisation des sols ainsi que sur des ambiguïtés sur le terrain (Mekvichai, 1998:247-257, Thaïlande);
- L'approche rationnelle ne prend pas en compte *la situation de fait sur le terrain* (UNCHS-CNUÉH, 1990; Farvacque et McAuslan, 1992:xi), souvent parce que l'échelon central ne dispose d'aucun élément d'information (Perez et Bolivar, 1998:127, Venezuela);
- Les décisions concernant *l'utilisation des sols ou l'urbanisme prennent un temps démesurément long* (Farvacque et McAuslan, 1992:6-12);
- La collecte de toutes les informations voulues et d'une précision suffisante est *extrêmement onéreuse* (Farvacque et McAuslan, 1992:66-7);
- L'approche rationnelle n'est pas *durable* puisque les populations directement concernées soit sont peu susceptibles de donner leur adhésion à des projets qui ne facilitent guère leur propre subsistance, soit n'ont pas les moyens financiers de se conformer aux projets, soit enfin ne comprennent pas la logique qui gouverne ces projets (Farvacque et McAuslan, 1999:263-4);
- Si le projet ne suscite aucune adhésion, l'organe qui le met en œuvre se retrouve discrédité, ce qui *porte atteinte à la bonne gouvernance* de manière générale (UNCHS-CNUÉH, 1997a:20).

Les effets d'exclusion

L'objection la plus importante que l'on puisse faire à l'approche traditionnelle de l'urbanisme, c'est qu'elle passe par un schéma directeur qui s'appuie sur des périmètres pré-définis, des largeurs de voies et des utilisations des sols bien spécifiées, etc. Lorsque ces schémas sont surimposés sur un établissement informel, on s'aperçoit que le tracé et les utilisations des sols de ce dernier ne correspondent pas à ceux du schéma directeur pour la même zone. On aboutit ainsi à une situation où *un établissement irrégulier est considéré comme illégal et non-autorisé parce qu'il n'est pas conforme au projet d'urbanisme*. De plus, il est impossible de réhabiliter l'établissement tel qu'il est pour le conformer au projet, puisque l'agencement informel comporte certains éléments, tels que les périmètres ou COS (coefficient d'occupation des sols) qui sont illégaux puisque non conformes aux règlements d'urbanisme (de Castro, 1999b, Brésil).

La régularisation par le réaménagement

C'est en raison des effets d'exclusion liés à l'approche rationnelle de l'urbanisme que la régularisation des établissements informels a souvent pris la forme du réaménagement, tous les logements et structures étant rasés après que les occupants aient été recasés dans un campement provisoire. On construit ensuite des logements selon un agencement qui correspond au schéma directeur (et aux règlements d'urbanisme) et l'on réintègre les anciens habitants. Cette méthode est coûteuse, y compris pour l'entretien ultérieur, et il arrive fréquemment que les logements aux normes soient revendus et que le tissu social du groupe concerné soit détruit (Diacon, 1997:5). Pour ce qui est des méthodes conventionnelles d'urbanisme, *la régularisation d'un établissement informel dans l'état et sur le site où il se trouve exige pour commencer que les lois et règlements d'urbanisme soient modifiés pour permettre des pratiques telles que les périmètres hors normes et les indices de plancher qui sont caractéristiques des établissements humains irréguliers*. On peut aussi, à la place, créer des zones spéciales où des périmètres inhabituels sont autorisés et où le schéma directeur et les règlements d'urbanisme du pays sont suspendus (Alfonsin, 1999, Brésil).

Une approche participative de l'urbanisme

Il faut revoir les méthodes traditionnelles d'urbanisme et les adapter à une situation où la plus grande partie des logements, dans les pays en développement, relève de l'aménagement sauvage. Une nouvelle approche est en cours d'élaboration, *les urbanistes se rendant compte qu'il faut abandonner la méthode prescriptive au profit de la participation*. Cette participation doit se faire à l'échelon le plus bas possible et impliquer toutes les parties prenantes dans le processus de prise de décision (UNCHS-CNUÉH, 1996b:6-8). *Ces parties prenantes comprennent les populations locales, les grands services aux collectivités, les autorités locales, les ONG, les organismes dépendant du gouvernement central, les professionnels, le secteur privé, les bailleurs de fonds et les chercheurs* (Diacon, 1997:50-1,5).

Les bienfaits de la participation

La participation de la population concernée, et notamment celle des femmes, va avoir les effets bénéfiques suivants:

- Produire des *objectifs clairement définis et mieux adaptés* (UNCHS-CNUÉH, 1996b:6-8);
- Susciter un sentiment d'*appropriation des politiques et stratégies* chez la population concernée (UNCHS-CNUÉH, 1996b:6-8), ce qui a de l'importance pour l'entretien à long terme dans la zone (Diacon, 1997) ;
- Tirer parti de la *connaissance approfondie qu'ont les populations de leurs conditions de vie* (UNCHS-CNUÉH, 1996b:6-8) ;
- Encourager des *systèmes dont le coût est abordable*, ainsi que l'auto-financement et le recouvrement des coûts (Diacon, 1997:63);
- Encourager la prise de conscience du public, ce qui va renforcer la volonté politique et en faciliter la mise en œuvre, d'où de nouvelles initiatives et un encouragement donné à la population à défendre ses droits (UNCHS-CNUÉH, 1996b:6-8) ;
- L'élaboration et la mise en œuvre des politiques et programmes deviennent plus transparents, y compris pour ce qui est de la responsabilité des autorités (UNCHS-CNUÉH, 1996b:6-8).

L'urbanisme participatif dans la pratique

S'agissant d'urbanisme, l'approche participative signifie que l'on met à l'écart le schéma directeur dans une zone donnée, ou qu'on ne s'en sert que comme d'un point de départ, ou qu'on n'attend pas qu'un organisme public en élabore un, et qu'à la place c'est l'agencement local existant qui fait office de schéma de base. On n'aura ainsi qu'un minimum d'occupants à recaser. Toutefois, si l'agencement existant devient l'instrument de base de l'opération d'urbanisme, il va falloir passer certains compromis, comme par exemple entre le maintien des sites et logements existants d'une part, et la création de couloirs en ligne droite pour la viabilisation (adduction d'eau, égouts, etc.). Plus rectiligne le couloir de services, moins cher le coût de ces services dans une zone donnée, puisque chaque coude dans une canalisation d'eau ou d'égout accroît les coûts.

Dans les autres décisions en matière d'urbanisme (qui ont à voir avec le choix des services/équipements), la participation des parties prenantes – et en particulier celle de la population concernée, notamment les femmes – est d'une importance capitale. Le coût abordable de ces équipements pour la population et la possibilité pour l'autorité locale de le recouvrer devraient figurer en bonne place parmi les plans des urbanistes, au lieu des règles et normes nationales d'urbanisme (Diacon, 1997). La population concernée peut fort bien préférer des allées en béton pour accéder à pied à chaque habitation, en convenant que les véhicules à moteur n'en auront pas l'usage et n'accéderont donc pas à chaque maison.

D'un autre côté, l'une des caractéristiques de l'urbanisme tel qu'appliqué à la régularisation des établissements irréguliers est qu'il l'a été à chaque fois cas par cas, et non de manière globale. L'approche la meilleure est pourtant celle qui englobe l'ensemble d'une agglomération, comme cela a si bien réussi dans trois villes

indiennes, dont l'une d'une population supérieure au million (Diacon, 1997) (voir l'encadré ci-dessous). *Au lieu de se concentrer sur des établissements irréguliers individuels ou sur les limites de la ville comme périmètre des opérations d'urbanisme, l'attention devrait se porter sur les réseaux d'infrastructures de base tels l'adduction d'eau, la voirie et/ou le système d'égout pour toute la zone urbaine.*

Le maillage des taudis – Indore (Inde)

À Indore, les taudis s'étendaient dans le lit des rivières de la ville. Les nouvelles infrastructures qui ont été mises en place, et raccordées au reste de la ville, ont permis d'assainir une rivière où aboutissaient toutes les gouttières/voies d'écoulement du taudis. L'agglomération n'avait pas de réseau d'égout souterrain, et lorsqu'elle en a été dotée, y compris les taudis, c'est l'ensemble de l'agglomération qui en a bénéficié. Cela a rendu possible la péréquation des tarifs. Grâce à la mise en place d'une voirie convenable dans les zones de taudis et à leur périphérie, on a pu compléter les raccordements au réseau de la ville elle-même, d'où une amélioration très notable des flux de circulation (Diacon, 1997:10).

Les projets d'infrastructure pan-urbains : Principes

Il appartient à l'urbanisme de mettre en place une infrastructure globale qui facilite le raccordement des ménages individuels selon les modalités et les délais qui conviennent à leurs moyens financiers. Ce type d'urbanisme combine « ...trois formes d'intervention : la production du réseau d'infrastructures, l'intégration des lotisseurs irréguliers dans le processus de production, et la viabilisation progressive de zones déjà occupées, avec toute la marge voulue pour la mobilisation des populations concernées, leur esprit d'initiative et d'entraide mutuelle... La population contribue directement à la fourniture et à la gestion de l'infrastructure et des services aux collectivités. Ce type d'approche va aussi dans le sens d'une forme de gestion urbaine moins centralisée, qui encourage l'esprit d'auto-organisation des populations à l'échelon de l'établissement ou de l'îlot » (Durand Lasserre, 1998:241-2).

Les projets d'infrastructure pan-urbains : leçons de l'expérience

La mise en œuvre de projets d'infrastructure pan-urbains dans diverses parties du monde a donné les enseignements suivants (Diacon, 1997 :6-8) :

- Il faut concevoir les réseaux d'infrastructures de manière à s'assurer que les *services de base atteignent la population tout entière* de manière équitable ;
- Les réseaux d'infrastructures doivent être *faciles à entretenir, à réparer et à améliorer* ;
- Éviter les gaspillages dus aux *doubles emplois d'équipements et à leur mauvaise coordination* en recourant à une approche intégrée et englobante dès la phase de la conception ;
- S'assurer que le schéma prévoit *la croissance et l'expansion ultérieures des établissements irréguliers*,
- *Ne pas recourir à des mesures à court terme* sous prétexte de faire des économies ;
- Ménager une certaine *souplesse* pour que les habitants des établissements irréguliers puissent se brancher au(x) réseau(x) dans les conditions (notamment de coût) et au moment qui leur conviennent ;
- Élaborer et diffuser dans toute l'agglomération des *éléments d'information sur les établissements humains irréguliers* avant de mettre au point le projet d'urbanisme ;
- Une *qualité professionnelle supérieure* s'impose dans tous les aspects des travaux entrepris, car l'amélioration des établissements informels est une entreprise plus complexe à programmer et à mettre en œuvre que les projets traditionnels ;
- Il faut évaluer les *coûts des systèmes d'infrastructures* en tenant compte non seulement de l'investissement mais aussi de l'entretien permanent ;
- Les *projets à grande échelle* permettent la mise en œuvre de solutions qui seraient anti-économiques à une échelle locale.

L'urbanisme bien informé

L'information est un préalable indispensable à un urbanisme de qualité. L'urbaniste devrait glaner des éléments d'information à travers les processus participatifs de consultation, donc auprès de toutes les parties prenantes, et tout particulièrement de la population concernée par un projet de réhabilitation. Cette population constitue en effet une source majeure d'information, et il faut mettre en place dès que possible un système bien structuré pour faciliter le flux d'information entre les spécialistes et les populations (voir plus loin Section 2.2.6). Ce système devrait diffuser l'information auprès de toutes les parties prenantes, y compris les populations (Davies et Fourie, 1999), avec les objectifs suivants :

- Savoir qui sont les parties prenantes et les notables locaux ;
- Savoir qui détient des droits de fait à *utiliser les terrains*, et de quel type sont ces droits ;
- Vérifier le type d'*équipements* qui peuvent déjà exister sur place ;
- Urbanisme à grande échelle et *entretien* régulier ;
- Familiariser les populations concernées avec les procédures d'aménagement des sols et la viabilisation ;
- Renforcer le « droit à la ville » des *habitants des établissements irréguliers*.

Enfin, l'urbanisme est lié à la viabilisation, mais n'est pas indispensable à la sécurité foncière, surtout quand aucune viabilisation n'est prévue. Toutefois, on peut dans certains pays préférer lier urbanisme, viabilisation et sécurité foncière, pour des raisons qui ont trait tant aux préférences pratiques des gouvernements centraux qu'à des facteurs politiques (Azuela et Duhua, 1998, Mexique; Huchzermeyer, 1999, Afrique du Sud).

2.2.3.4 La viabilisation

On peut viabiliser les taudis selon une diversité d'approches

On peut aborder la viabilisation des établissements humains irréguliers de diverses manières :

- Dans certaines situations et dans certains pays, la *viabilisation est complète*, comprenant électricité, eau, égouts, voirie et divers équipements collectifs (El-Batran, 1999a, b, Égypte). Ailleurs et dans d'autres cas, seules l'électricité et l'eau sont fournies ;
- La *qualité des équipements* varie, allant de longues trappes aux égouts souterrains et des fils aériens aux lignes enterrées, des camions-citernes aux canalisations d'eau, les routes étant de largeur et de surface variables ;
- La plupart des *établissements informels sont viabilisés isolément*, un par un, quand les pouvoirs publics réagissent aux problèmes et aux besoins lorsqu'ils se manifestent (Azuela et Duhua, 1998 et Varley, 1999, Mexique; El-Batran, 1999a,b, Égypte). Toutefois, certains établissements informels sont viabilisés grâce à la mise en place de réseaux d'infrastructures pour une agglomération entière (Durand Lasserre, 1998:241 et Diacon, 1997), l'autorité locale fournissant le réseau et les ménages se chargeant de leur raccordement individuel (voir ci-dessous) ;
- La *viabilisation de sites individuels* est souvent entreprise à travers des projets spécifiques conduits par la puissance publique centrale (Azuela et Duhua, 1998 et Varley, 1999, Mexique) ou locale (de Castro, 1999a, Brésil). C'est parfois la population concernée qui se charge elle-même de viabiliser une zone une fois qu'elle a été régularisée (www.bestpractices.org, 1999), et cela peut comprendre soit les seules infrastructures, soit les raccordements individuels, soit les deux ;
- La viabilisation peut avoir lieu *sans régularisation* (Banerjee, 1999a, b, Inde), *avant la régularisation* (Azuela et Duhua, 1998, Mexique), ou *en même temps* (Huchzermeyer, 1999, Afrique du Sud). Les pouvoirs publics peuvent éprouver des difficultés lorsqu'ils viabilisent des terrains privés en l'absence de tout processus de légalisation. Dans de nombreux pays, cette viabilisation de terrains privés occupés par des établissements irréguliers est impossible, puisque la loi interdit aux pouvoirs publics d'ajouter de la valeur au domaine de propriétaires privés. On contourne cet obstacle dans les pays où les pouvoirs publics rendent obligatoire, de par la loi, un minimum de viabilisation (El-Batran, 1999a:1, Égypte; Diacon, 1997:56, Inde), ce qui limite les droits de propriété privée et permet aux pouvoirs publics d'ajouter de la valeur au domaine foncier privé dans des conditions bien déterminées ;

- Trop souvent, la fourniture d'équipements a fait partie du processus de régularisation *sans qu'on se soit soucié des coûts d'entretien ni/ou d'adapter les coûts aux moyens financiers des bénéficiaires des services*. Cela a débouché sur des situations où *les équipements ont cessé de fonctionner quelque temps après leur installation, à moins que les résidents à faibles revenus aient vendu leurs parcelles pour se reloger dans des conditions plus abordables pour eux* (El-Batran, 1999a, b, Égypte; Diacon, 1997, Inde);
- Diverses formules ont été adoptées en ce qui concerne le *paiement des équipements*, y compris pour les coûts d'investissement, l'entretien et les tarifs commerciaux. Il s'agit entre autres du financement par le pouvoir central (Varley, 1999), par l'autorité locale (de Castro, 1999b, Brésil), par des organismes de coopération (El-Batran, 1999a, Égypte; www.bestpractices.org, 1999 pour GTZ au Sénégal), le recouvrement de l'intégralité des coûts (El-Batran, 1999a, Égypte), des prêts (www.bestpractices.org, 1999 pour Voi (Tanzanie)), de l'autofinancement (www.bestpractices.org, 1999 pour SEWA (Inde)), du financement par péréquation (Diacon, 1997, Inde; Huchzermeyer, 1999, Afrique du Sud) ainsi que des partenariats y compris avec des ONG (Diacon, 1997). *Les exemples de bonnes pratiques en matière d'achèvement de projets et de régularisation durable incluent les partenariats entre autorités locales, populations concernées et ONG, l'auto-financement des raccordements individuels et la participation de la population à l'entretien* (Diacon, 1997 et www.bestpractices.org, 1999, Pakistan/KKB), avec péréquation des tarifs pour les réseaux d'infrastructure (Diacon, 1997). Pour que ces formules fonctionnent bien, les populations concernées doivent participer pleinement au *choix des équipements, de sorte que l'appropriation par la communauté garantit la nature abordable du coût et le caractère durable du projet* (voir ci-dessous).

Assurer des équipements durables : exemple pratique

Assurer le caractère durable des équipements passe par une approche différente de leur conception. Pour ce qui est des méthodes non-conventionnelles, la ville indienne d'Indore (Diacon, 1997) donne une bonne illustration. À partir de l'approche décrite plus haut pour les infrastructures d'équipements, la conception du système d'égout en a rendu le coût abordable grâce à la combinaison délibérée de plusieurs formules innovantes. Il n'existait aucun égout souterrain dans toute l'agglomération. Leur installation dans l'ensemble de la zone urbaine a résolu le problème pour la ville comme pour les établissements irréguliers. Comme toute l'agglomération en a bénéficié, la péréquation des tarifs s'est imposée naturellement.

Quant à l'entretien des égouts, c'est le déblocage des goulets d'étranglement qui le rend particulièrement onéreux. Cela exige la mise en place de chambres d'inspection le long du réseau, ce qui ne peut que faire monter les coûts. De plus, l'inspection revient à des employés municipaux, tout comme le travail de déblocage. Cela aussi ajoute aux coûts d'entretien et aux tarifs commerciaux. À Indore, le système a été conçu de telle sorte que chaque habitation individuelle est responsable de son propre raccordement au réseau d'égout, dans la mesure de ses moyens et au moment qui lui convient. Ce raccordement comprend un canal siphon à la porte d'entrée de la maison, qui permet de déboucher la conduite quand il le faut. Les occupants de chaque habitation sont ainsi devenus responsables du débouchage de leurs propres raccordements. Du coup, le nombre de blocages ayant pénétré dans le système principal s'est trouvé réduit, ce qui a rendu son entretien moins coûteux et a permis d'abaisser les tarifs pour les utilisateurs. Toutefois, on ne peut faire bien fonctionner un tel système sans donner d'abord aux populations les capacités voulues pour l'entretien des équipements (Diacon, 1997).

Tirer parti des populations locales et les stabiliser

L'exemple d'Indore montre bien comment on peut conjuguer une conception innovante des équipements collectifs et la capacité des populations – plus particulièrement le lien entre la participation de la population d'une part, et l'urbanisme, la viabilisation et des conditions abordables d'autre part (voir l'encadré ci-dessous pour un exemple supplémentaire). Il montre aussi comment on peut tirer parti de la bonne participation de la population et de sa formation pour l'entretien et la pérennité des équipements essentiels. La conception du réseau d'équipements peut revenir aux pouvoirs publics ou à un organisme parapublic d'aménagement

(FIG/UNCHS-CNUÉH, 1998:11). Notons enfin que *des équipements peu développés, combinés à des formes élémentaires de régime d'occupation, ne risquent pas d'encourager les attitudes opportunistes des classes moyennes, et ont de meilleures chances de maintenir sur place une population à faibles revenus* (Durand Lasserre, 1998:241).

2.2.3.5 L'administration foncière

L'administration foncière, comme la sécurité de tenure qui repose dessus, a un rôle à jouer dans la régularisation durable des établissements irréguliers, et en liaison avec une diversité d'éléments :

- À raison des fonctions qui sont celles de l'administration foncière : mutation des droits fonciers, règles d'utilisation des sols, gestion des données, bonne application, fiscalité et règlement des litiges ;
- Viabilisation et entretien des équipements par la population concernée et/ou en échange d'heures de travail (Diacon, 1997) ;
- Le capital social ou la cohésion de la population locale (www.bestpractices.org, 1999, Pakistan/KKB) ;
- Les structures établies d'administration foncière telles que les autorités locales, les organismes du gouvernement central et ses entités spécialisées (Junior, 1999, Brésil; Santiago, 1998a, b, Philippines; UNCHS-CNUÉH, 1999b, Afrique francophone);
- Le rôle des ONG, CLB et chefferies coutumières et les partenariats (Nafantcham-na et Borges, 1998, Guinée-Bissau; Razzaz, 1998, Jordanie);
- Le rôle joué dans une société donnée par certains éléments indésirables – chefs de guerre (Huchzermeyer, 1999, Afrique du Sud), criminels armés violents (de Castro, 1999b, Brésil), ou les fondamentalistes (El-Batran, 1999a, b, Égypte).

Comment institutionnaliser le développement communautaire – Côte d'Ivoire

À Abidjan, le maire a mobilisé les comités de quartier pour mettre leurs énergies, leurs ressources et leurs efforts au service de l'amélioration de leurs conditions de vie et de leur situation économique. Les activités des comités comprennent aussi bien des améliorations de l'environnement qui bénéficient à l'équipement sanitaire de l'habitat, que la construction et l'exploitation de facilités et d'équipements collectifs. Les comités participent à des activités nombreuses et très diverses, y compris le nettoyage des rues et l'enlèvement des déchets, la sécurité publique et l'exploitation d'entreprises commerciales. Ils s'engagent dans certains travaux d'amélioration des infrastructures tels que l'entretien de la voirie, le nettoyage des canalisations et l'éclairage public.

La tradition veut que ce soit à l'échelon du pouvoir central que se trouvent les services administratifs spécialisés en ce qui concerne les droits fonciers, l'utilisation des sols, la fiscalité foncière, la gestion des données foncière, et le pouvoir de contrôle et de sanction. Or la fourniture de ces services par l'administration foncière a manqué d'efficacité. Certaines de ces fonctions ont été décentralisées au bénéfice des autorités locales. Il est suggéré en particulier de décentraliser les registres fonciers à l'échelon local pour en améliorer l'usage et l'efficacité (UNCHS-CNUÉH, 1996b, UNCHS-CNUÉH, 1997a et voir plus loin Section 2.2.6).

Approches nouvelles de l'administration foncière

Les approches nouvelles peuvent aussi impliquer des ONG, des CLB et les chefs coutumiers pour qu'ils prennent de plus grandes responsabilités dans les mécanismes d'administration foncière, comme suit :

- En Tanzanie, les individus qui avaient été formés antérieurement à l'administration de l'utilisation des sols lors de la « villagisation » participent aujourd'hui à la *conception de schémas informels pour les établissements irréguliers en milieu urbain* (Sliuzas, 1999) ;
- En Jordanie, *les mutations foncières et le règlement des litiges concernant les zones irrégulières* obéissent aux règles coutumières (Razzaz, 1998) ;

- En Afrique du Sud, une autorité locale a suggéré que ce soit la population concernée elle-même qui fournisse *les données relatives aux droits fonciers individuels* et à leur utilisation, aux fins d'aménagement et d'administration d'un établissement irrégulier (Davies et Fourie, 1999) (voir aussi plus loin 2.2.6);
- Au Venezuela, les résidents irréguliers font confiance aux « *juristes* » *locaux présents parmi la population locale* pour protéger et transférer leurs droits fonciers, même quand l'avis de professionnels est disponible (Perdomo et Bolivar, 1998:135);
- Dans certaines régions d'Afrique francophone, les chefs coutumiers ont formé des partenariats avec les pouvoirs publics à l'occasion de *plans de remembrement* pour mieux faire face à l'expansion des zones urbaines (UNCHS-CNUÉH, 1999b) ;
- En Inde, des ONG se chargent de mettre en place des *mécanismes d'épargne et de crédit à l'échelon local* afin de contribuer à l'aménagement urbain (www.bestpractices.org, 1999 à propos de la SEWA);
- En Guinée-Bissau, il a été suggéré que la structure villageoise traditionnelle prenne en charge l'intégralité des fonctions d'administration foncière dans un îlot ou une concession bien déterminés (Nafantcham-na et Borges, 1998).

Une approche renouvelée de la viabilisation

Le rôle de la société civile dans l'administration foncière comme dans la viabilisation et l'entretien est décisif si la régularisation doit être durable. La participation de la population concernée et de ses chefs à l'administration du régime foncier et des équipements les rend d'un coût plus abordable et aussi plus simples et plus accessibles pour l'usager, tout en donnant aux chefferies comme aux populations un sentiment d'appropriation et de responsabilité à l'égard de ces fonctions ; cela en assure aussi le caractère durable.

Les facteurs de réussite

La bonne participation de la société civile exige les éléments suivants :

- La *présence sur place de capital social et de cohésion sociale*, que ce soit à l'échelon de l'établissement ou de l'îlot (comme décrit ci-dessus à la Section 1.2.12) ou d'une association pour le logement ;
- La population concernée doit être consciente de ses droits (droits fondamentaux, au logement, en matière foncière) et de ses devoirs (UNCHS-CNUÉH, 1996b) ;
- La présence d'*ONG*, au travers d'un solide mouvement de défense des droits humains qui s'attache à rendre les villes plus inclusives (Fernandes et Varley, 1998), mais sans pour autant que ces ONG deviennent de simples intermédiaires obligés du projet d'aménagement (Huchzermeyer, 1999, Afrique du Sud);
- Des *partenariats avec l'autorité locale*, qui doit s'impliquer dans le renforcement des moyens de la population locale en lui donnant la propriété du projet et les connaissances voulues en matière d'aménagement foncier et d'entretien des équipements (Diacon, 1997 pour l'Inde; Davies et Fourie, 1999, Afrique du Sud);
- La *formation de résidents* sur place en matière d'administration foncière pour leur permettre de conserver des registres de données foncières locales, régler les litiges, conseiller la population, faire part aux professionnels de ce qu'ils savent des besoins de la population, aider à l'aménagement foncier dans la zone et plus généralement, faire partie intégrante du système local de sécurité foncière (Diacon, 1997, Inde; Davies et Fourie, 1999, Afrique du Sud);
- Que le gouvernement central accepte de prendre *des chefs coutumiers comme partenaires* du processus (Oloude, 1999, Bénin; UNCHS-CNUÉH, 1999b);
- Appuyer la *gouvernance* sur le capital social local, plutôt que sur les pouvoirs publics (par exemple le ministère des Affaires sociales (Querrien, 1999, France) qui tiennent les populations à l'écart des responsabilités.

Les partenariats avec les autorités locales

Il n'est pas possible aux populations des établissements irréguliers d'entreprendre elles-mêmes et par elles-mêmes l'intégralité du processus de régularisation. Elles ont *besoin de partenariats avec les autorités locales*, et pour diverses raisons :

- Des équipements durables pour les villes exigent une *infrastructure en maillage à l'échelle de la ville entière* (Diacon, 1997);
- Le *savoir-faire professionnel*, en matière de sécurité foncière et de viabilisation, est un facteur décisif de succès, car les améliorations successives sont plus difficiles à mettre au point puis en œuvre que ne l'est l'aménagement d'un terrain inoccupé (Diacon, 1997);
- La *charge financière de la régularisation* exige la bonne administration de l'épargne tout en tirant parti des autres sources de financement (Diacon, 1997);
- Obtenir la sécurité d'occupation sur des terrains privés exige souvent que *les autorités locales exercent des pressions* (Brésil : Junior, 1999) ce qui parfois impose que l'on interprète de manière non-conventionnelle la législation (Diacon, 1997, Inde) et que les professionnels se comportent de façon responsable (voir l'encadré ci-dessous) ;
- Les *registres fonciers* doivent être tenus à jour, que ce soit pour la ville, les établissements irréguliers, les sols ou les équipements, pendant de très longues périodes (Davies et Fourie, 1999, Afrique du Sud) ;
- Il est loisible aux autorités locales de mener des *politiques à la fois différentes et innovantes* par rapport à celles du pouvoir central, ainsi que de lever les obstacles à la régularisation des établissements irréguliers (Varley, 1999).

Casa Facil : comment faciliter la construction de logements pour les pauvres – Brésil

Au Brésil, on a longtemps imposé aux ingénieurs et architectes qu'ils marquent par leur signature l'achèvement d'un bâtiment. Cela a conduit à de nombreuses irrégularités, du fait que bien des bâtiments n'étaient pas aux normes. Cela a causé aussi des difficultés en matière de successions. Les ordres professionnels concernés ont apporté quelques modifications, qui prévoyaient notamment qu'aucune signature ne serait plus exigée pour les bâtiments d'une surface inférieure à 70 m², pourvu que les ingénieurs ou architectes soient propriétaires du terrain ou aient la permission du propriétaire. Les professionnels travaillant pour l'autorité locale ont obtenu le droit de transférer la responsabilité de la construction au propriétaire de la maison.

Exclusion de certains chefs – litiges et conflits

Dans certains établissements irréguliers, les chefs communautaires ne sont pas acceptables pour les autorités. Il en va ainsi des chefs de guerre (Huchzermeyer, 1999, Afrique du Sud), des criminels armés violents (de Castro, 1999b, Brésil) ou les fondamentalistes (El-Batran, 1999a, b, Égypte) qui dominent certains établissements irréguliers et qui font que toute tentative de régularisation de la part des autorités est soit refusée, soit réduite à néant. Il s'agit là d'un élément décisif et il appartient aux gouvernements de trouver les moyens de faire face à ces situations dans le cadre de la régularisation, afin de *rendre les établissements aux règles de la société civile* (de Castro, 1999b). Enfin, le *traitement des conflits et le règlement des litiges* se trouvent au centre des questions de gestion foncière, de viabilisation et de régularisation au bénéfice des pauvres, et il s'agit là d'un aspect décisif de l'administration foncière où de nouvelles approches s'imposent (voir ci-dessous).

2.2.3.6 Financement et recouvrement des coûts

Le financement des projets de régularisation et le recouvrement ultérieur des coûts ont donné lieu à diverses formules, notamment les suivantes :

- Le *financement par les donateurs* est très répandu (www.bestpractices.org, 1999). La tendance chez les donateurs est de financer la phase initiale – fourniture du droit d'occupation et des équipements, y compris les coûts d'investissement – et non la phase suivante (entretien des équipements et mise à jour

des registres). Si la conception de départ débouche sur des besoins d'entretien et des tarifs d'un coût inabordable, le caractère durable du projet peut se trouver compromis ;

- Le *financement par le pouvoir central* est courant quand on régularise les établissements isolément, un par un (Azuela et Duhua, 1998, Mexique ; El-Batran, 1999a, b, Égypte). On n'assiste jamais, ou quasiment, à des opérations à l'échelle de toute une ville et avec pleine régularisation, même à l'occasion de programmes de régularisation de très grande ampleur (Azuela et Duhua, 1998, Mexique). On le doit avant tout à des coûts très élevés (Durand Lasserre, 1998:240). Dans ces conditions, le recouvrement des coûts auprès des résidents régularisés est souvent impossible (Banerjee, 1999a, b, Inde);
- Rares sont les autorités locales qui disposent d'une assiette fiscale assez large pour entreprendre cette démarche à elles seules. Dans bien des cas, la formule du *partenariat à mis les autorités locales en mesure* de mener à bien des projets de régularisation à vaste échelle (Diacon, 1997; Banerjee, 1999a, b);
- Dans certains pays, la régularisation a comporté un accord permettant aux occupants irréguliers de contracter des emprunts auprès d'une *institution financière externe bien établie* (www.bestpractices.org, 1999, Voi). Cela n'a pas toujours donné les résultats espérés, du fait de difficultés dans le remboursement des emprunts après la régularisation. Les formules par lesquelles *la population concernée accumule de l'épargne* en vue du projet, avant l'opération d'aménagement, semblent mieux fonctionner (voir l'encadré ci-dessous). Tel est tout particulièrement le cas lorsque *les femmes* sont impliquées dans le projet. Les populations locales ont prouvé qu'elles étaient à même de mobiliser leurs propres fonds en vue de la régularisation dans des délais plus brefs que l'autorité locale (Diacon, 1997) ;
- Les projets qui obligent tous les ménages à participer et en même temps à contribuer financièrement à la viabilisation (Huchzermeyer, 1999 pour l'Afrique du Sud) ne réussissent pas aussi bien que ceux qui les laissent *choisir si et quand* ils souhaitent avoir un raccordement individuel (Diacon, 1997). Autrement dit, les raccordements individuels aux équipements collectifs sont pour les citoyens à faibles revenus d'un coût plus abordable que la viabilisation en masse ;

Projet d'amélioration des parcelles : terrains et logements à prix modique au Sénégal

Avant de mettre en application le projet de régularisation, on a lancé une campagne de sensibilisation tout en organisant des coopératives d'épargne pour permettre aux occupants de se porter acquéreurs de parcelles améliorées. Ce sont des professionnels extérieurs qui sont venus mettre en place ces mécanismes d'épargne organisés en fonction du voisinage ou des corps de métier. Le dispositif d'ensemble s'est appuyé sur toute une gamme de mécanismes financiers, mais les principaux bénéficiaires auront été ceux qui se sont auto-financés grâce à ces coopératives.

- Les opérations de régularisation bénéficient souvent de *subventions* (Huchzermeyer, 1999, Afrique du Sud; El-Batran, 1999a, b, Égypte). La bonne pratique en la matière n'est autre que la péréquation pour la création des réseaux d'infrastructure, alors que les raccordements individuels devraient reposer sur l'auto-financement ou le financement collectif (Diacon, 1997 et www.bestpractices.org, 1999, Pakistan/KKB). De cette manière, les ménages se chargent de l'entretien des équipements et sont plus susceptibles de s'acquitter des charges qui se rapportent à ces derniers ;
- Les *coûts de conception des équipements* jouent un rôle décisif dans leur caractère abordable, de leur entretien régulier et de leur pérennité. *La participation des populations concernées* a un rôle décisif à jouer dans la conception et l'entretien d'équipements d'un coût abordable (voir ci-dessus) ;
- Lorsqu'une autorité locale prévoit des équipements d'un coût abordable, *la contribution de la population locale, y compris sous forme de main d'œuvre*, à l'entretien des équipements et à son coût va déterminer dans quelle mesure cette autorité est prête à s'engager, y compris financièrement, dans la régularisation des établissements informels (Diacon, 1997). C'est particulièrement vrai en ce qui concerne la voirie et les égouts souterrains (de Castro, 1999b), dont les coûts de construction et d'entretien peuvent être très élevés ;
- Concernant le recouvrement des coûts, qu'il s'agisse des investissements, de l'entretien et/ou des tarifs pour les usagers, *un système d'enregistrement foncier* est indispensable qui recense l'identité des individus,

le terrain ou la maison ainsi que les équipements dont bénéficie la zone. Autrement dit, *il ne saurait y avoir de mécanisme de recouvrement régulier des coûts sans un système d'information foncière*, quelle qu'en soit la forme, et qui serve les besoins de l'autorité locale comme de la population (Davies et Fourie, 1999).

Le financement de la régularisation des établissements informels s'est en général concentré sur la viabilisation et la fourniture de titres ou actes. Toutefois, si l'entreprise doit être durable, il faut mesurer les besoins de financement en termes non seulement de coûts d'investissement initial et d'entretien ultérieur, mais aussi de tarifs qui soient abordables pour les usagers tout en permettant de recouvrer les coûts. Enfin, *le manque de financement* constitue l'un des principaux obstacles à la régularisation des établissements informels (UNCHS-CNUÉH, 1999b).

2.2.3.7 Le logement

Dans les établissements informels, les occupants se sont construits eux-mêmes leur habitat. La régularisation de la tenure et/ou la viabilisation a permis la réorganisation et l'amélioration de cet habitat dans ce qui fut antérieurement des zones d'établissement informel (Payne, 1997; Banerjee, 1999a, b; Risbud, 1999; Diacon, 1997). Autrement dit, *la régularisation contribue directement à l'offre d'un toit convenable pour tous*.

2.2.4 Pratiques innovantes de restructuration foncière et d'aménagement

Les raisons des échecs passés

La gestion foncière dans les zones urbaines s'est souvent appuyée sur des méthodes de formation de réserves foncières à travers l'acquisition forcée de terrains en vue de leur aménagement. Ce genre d'approche s'avère souvent inadapté, et ce pour diverses raisons :

- Les *lenteurs bureaucratiques* dans les processus d'acquisition et d'aménagement (Payne, 1989:52; Banerjee, 1999a, b);
- Les *litiges à propos du montant* des indemnités (Banerjee, 1999b:10-12; Islam, 1998:52);
- Les difficultés liées aux *litiges concernant la propriété* et les périmètres, souvent dus à la mauvaise qualité des registres (Banerjee, 1999b:10-12);
- Le manque de *moyens financiers* pour acquérir les terrains (Banerjee, 1999b:10-12; Ansari, 1998:68-69);
- Des divergences sur le sens de l'expression « *objectifs publics* » (Banerjee, 1999b:10-12);
- Des *tensions* entre pouvoirs publics et propriétaires fonciers coutumiers dans les zones périurbaines (UNCHS-CNUÉH, 1999b, Afrique francophone);
- Le caractère de plus en plus *inacceptable de l'expulsion* des occupants (Ansari et von Einsiedel, 1998:21-22).

Les rôles du secteur privé

Aujourd'hui, c'est à *faciliter le jeu des marchés privés plutôt qu'à la viabilisation par les pouvoirs publics* que l'on donne la priorité (Banerjee, 1999:10-12, Inde; Lee, 1998, Corée; Oetomo et Kusbiantoro, 1998, Indonésie). Le secteur privé peut contribuer de manière très importante à la fourniture de terrains constructibles en utilisant les méthodes du remembrement.

Remembrement et habitat : objectifs et portée

Le remembrement est une opération qui restructure les droits de propriété et d'utilisation des terrains afin de permettre l'aménagement de ceux-ci, de préserver les ressources naturelles et d'améliorer la qualité de l'environnement. Les objectifs intermédiaires comportent notamment : (1) la réhabilitation des taudis résidentiels, (2) l'aménagement bien ordonné des zones existantes et nouvelles en expansion rapide,

(3) l'aménagement planifié de zones relativement inoccupées mais vraisemblablement destinées à l'usage résidentiel (Oetomo et Kusbiantoro, 1998:111, Indonésie), et (4) un usage plus rationnel des espaces résidentiels (FIG/UNCHS-CNUÉH, 1998 :5). Pour l'essentiel, le remembrement consiste à réajuster les sites adjacents ou les parcelles dont la propriété est fragmentée. Les sites ou parcelles fragmentés sont d'abord remembrés, après quoi la zone est aménagée de manière rationnelle et structurée en sites ou parcelles viabilisés. Les propriétaires d'origine mettent souvent à contribution une partie de leurs terrains pour financer les infrastructures de base ainsi que les autres frais d'aménagement (Lee, 1998:145, Corée).

Quatre étapes, deux phases

D'après Munro-Faure (1998:226-7), le remembrement se fait en général en quatre grandes étapes :

- Un *inventaire des droits* sur le terrain affecté et l'*évaluation* de celui-ci ;
- La mise au point et la confirmation d'un *projet de réattribution* précisant les nouveaux droits sur les sols et les nouveaux propriétaires. En zone urbaine, cela sera associé à la mise au point d'un *schéma structurel* pour la zone ;
- La *mise en œuvre* des schémas structurels ou de réattribution ;
- Les dispositifs *financiers*.

Les projets de remembrement se divisent en deux phases. Dans la première, *diverses formules d'aménagement autres* que le remembrement sont envisagées et débattues avec ceux qui vont en être affectés, comme les propriétaires et les occupants du terrain. C'est aussi à ce moment-là qu'il faut rechercher le soutien du public – propriétaires fonciers, occupants et autres utilisateurs du terrain – en faveur de ces interventions (Rosman et Sonnenberg, 1998:233). La seconde phase est constituée du *processus de réattribution* proprement dit.

La valeur, plus que la surface

Certains éléments importants dont il faut tenir compte tout au long du processus de remembrement tiennent à *la valeur du terrain, et non seulement à ses dimensions* (Lee, 1998, Corée). Autrement dit, la mise au point du schéma général du site ou des parcelles devrait aller de pair avec celle d'un plan qui attribue les valeurs foncières (Rosman et Sonnenberg, 1998:234). Si les valeurs foncières ne sont ni inventoriées ni prises en compte, il est peu probable que le résultat du remembrement satisfasse les propriétaires des terrains. Chaque réattribution doit s'appuyer sur la valeur plutôt que sur le seul périmètre, surtout dans les zones urbaines d'une certaine densité. Enfin, Thomas (1998: 250) note que *l'un des principaux objectifs du remembrement est d'apurer les litiges de nature foncière*.

Exemples de remembrement réussi

L'expérience suggère que le remembrement peut constituer un instrument très utile de gestion foncière en milieu urbain. On recourt certes à différents éléments dans diverses situations, mais on retrouve quelques grandes caractéristiques (y compris de manière purement informelle) dans les situations décrites ci-dessous. Plus précisément, on entend ici par *remembrement une procédure qui comprend aussi le partage des terres, la mise en commun de terres, la reconstitution d'îlots et la mutation des droits d'aménagement*.

En Inde, l'acquisition de terrains privés n'est pas facile et le *partage des terres*, lorsqu'il est coordonné par l'autorité locale, s'est imposé comme une *bonne solution de remplacement pour l'acquisition forcée*. Cette formule de partage fonctionne particulièrement bien lorsque la population locale est bien organisée. On encourage les propriétaires fonciers privés à construire des appartements pour les occupants des taudis se trouvant sur leurs terrains, mais seulement sur une partie de ces derniers. Pour les y inciter, on autorise les propriétaires à aménager la partie restante de manière plus dense que ne le permettent les règlements d'urbanisme. Les taux de réussite ont été beaucoup plus bas lorsque le terrain appartenait au pouvoir central, car il s'est avéré très difficile d'obtenir de ce dernier l'attribution de sols pour la construction de logements destinés aux catégories à faibles revenus (Banerjee, 1999b:17-20).

Dans ce pays, les litiges portant sur la question de savoir qui détient des droits de propriété légitimes peuvent faire obstacle au partage de terrains privés. On peut contourner le problème en permettant l'aménagement de la portion de terrain qui est déjà occupée par des résidents à faibles revenus et que l'on s'apprête à réaménager à leur bénéfice – encore faut-il procéder à ce réaménagement *avant* que les procédures judiciaires aient définitivement abouti (Ansari, 1998:86). Des baux locatifs seraient une bonne solution dans ce type de circonstances.

Toujours en Inde, une autre formule de partage a été appliquée à des *terrains occupés par des taudis* qui appartenaient aux pouvoirs publics et qui étaient destinés à être réhabilités. Ces terrains sont loués aux aménageurs pour 30 ans et pour une somme modique. Les clauses du bail comportent une augmentation de l'indice de plancher. On impose aux aménageurs de construire sur une partie du terrain des immeubles de rapport à l'intention des membres des coopératives (reconnues) de résidents des taudis ou de personnes vivant dans la rue. Le cœur même du projet consiste à *tirer parti des droits et de l'aménagement fonciers pour encourager le marché privé à participer au logement des pauvres*. On a aussi créé un organisme spécial pour administrer le projet, et en particulier pour faciliter le processus de négociation entre les diverses parties prenantes. La mise en pratique de cette formule a imposé des modifications dans le cadre réglementaire. La participation des ONG et CLB a joué un rôle décisif dans son succès (Banerjee, 1999b:20).

En Inde encore, une autre formule de remembrement est connue sous le nom de *mise en commun des terres* (« *land pooling* »). Pour l'essentiel, une entité publique commence par choisir dans la périphérie d'une agglomération urbaine une zone qui se prête bien au réaménagement. L'entité rassemble ensuite les propriétaires isolés de la zone dans un partenariat obligatoire pour l'agencement et la viabilisation de celle-ci comme si elle était d'un seul tenant. L'entité prépare un plan de viabilisation et de lotissement de la zone, en même temps qu'un plan de financement et un autre pour la réattribution des parcelles, en mettant bien en avant la manière dont les propriétaires vont se partager les coûts comme les avantages afférents à l'opération. Dans un quatrième temps, l'entité publique responsable du schéma de mise en commun contracte un emprunt à court terme qui lui procure le fonds de roulement voulu, puis elle commence le réaménagement. Une fois aménagés, elle peut vendre certains des sites ou parcelles pour rentrer dans ses frais et transférer le reste aux propriétaires à proportion de leurs droits avérés. Cette formule a le mérite de simplifier les procédures et de limiter les litiges concernant l'indemnisation (Ansari, 1998:70-1).

En Thaïlande, sept projets de *partage foncier* ont été entrepris entre 1982 et 1994, dont chacun a consacré une moyenne de 47 pour cent des terrains concernés à l'habitat des catégories à faibles revenus. La formule la plus populaire a vu propriétaires et occupants (squatters et locataires) se mettre d'accord pour que les premiers aménagent la partie la plus attrayante, économiquement parlant, du terrain et que les seconds construisent des logements dans la partie restante, avec des droits de propriété foncière soit pleins et entiers, soit restreints. À Bangkok, cette formule a bien fonctionné, puisque la plupart des résidents à revenus modestes étaient déjà, sous une forme ou sous une autre, liés aux propriétaires par des baux locatifs temporaires (Ansari et von Einsiedel, 1998:21-22).

En Allemagne, on pratique le remembrement dans les *villages*. « Les procédures dites d'aménagement des villages sont entreprises quand il le faut pour résoudre de manière globale des problèmes fonctionnels et structurels. » Elles se donnent un quadruple objectif : (1) remanier et reconfigurer l'apparence extérieure du village par rapport au paysage naturel, (2) éliminer les problèmes structurels et fonctionnels que peut connaître la localité, (3) améliorer les conditions de production et de travail pour l'industrie locale, et (4) promouvoir un usage des sols qui soit plus sensible à l'environnement (Thomas, 1998 : 252).

En Indonésie, le remembrement rural comme urbain (réorganisation foncière) implique toute une série d'entités publiques à divers niveaux, en plus des propriétaires fonciers. La règle veut qu'au moins 85 pour cent des propriétaires dans une zone donnée, représentant aussi 85 pour cent de la superficie, donnent leur accord pour qu'un remembrement puisse avoir lieu. Les *pouvoirs publics* ont pour rôle de faciliter les opérations et c'est le *secteur privé* qui prend en charge l'intégralité de l'aménagement (Ansari et von Einsiedel, 1998:17).

En Inde, dans certaines régions, on a recours lors d'un remembrement à des incitations connues sous le nom de « *droits de mutation d'aménagement* » (« *transfer development rights* » ou TDR). La formule fonctionne de la manière suivante : au lieu d'être indemnisé en espèces, le propriétaire se voit remettre un certificat de droits à aménager transférables qui correspond à une superficie proportionnelle à la valeur de la propriété. Le propriétaire peut alors soit utiliser le TDR pour acheter un périmètre équivalent dans la zone d'origine après (ré)aménagement, soit en réaliser la valeur en le vendant à un aménageur. Ce dernier peut, à son tour, se servir du TDR pour construire une surface correspondante en plus des limites imposées par l'indice de plancher en vigueur. Pour faciliter la mise en œuvre du système des TDR, l'autorité locale délimite le périmètre dans lequel on peut les négocier (Ansari, 1998:72).

Au Brésil, la réhabilitation des *favelas* [bidonvilles] passe fréquemment par la *reconstitution d'îlots* dans ces établissements informels (voir l'encadré ci-dessous). Les divisions internes des sites ou parcelles sont souvent déséquilibrées à l'extrême, d'où des inégalités. Certains sont inférieurs à 10 m² alors que d'autres sont 50 fois plus étendus, et tout cela en fonction de la manière dont les occupants ont occupé le terrain à l'origine. Pour pouvoir procéder à une nouvelle répartition du sol, on cherche là-bas l'accord de la population concernée tout en favorisant l'intérêt commun afin, l'objectif étant de tirer meilleur parti de l'espace et d'améliorer les conditions pour l'ensemble des résidents. Il faut aussi presque toujours déplacer quelques familles, et de manière générale ce sont quelque 15 pour cent de la population qui doivent quitter leur logement, pour diverses raisons : élargissement de la voirie, mise en place d'infrastructures, réduction de la densité de la population, ou risques d'inondations ou de glissements de terrain. « Ce qui se passe normalement, c'est que la population concernée elle-même élabore une directive en ce sens... à travers la re-division de l'espace dans des îlots et la construction de nouveaux logements, habituellement des immeubles divisés en appartements. Lorsque cela n'est pas possible, on utilise un terrain proche de la *favela* afin de ne pas rompre les liens de voisinage et fonctionnels entre les familles » (Bede, 1999:5).

Quand des résidents bien organisés améliorent le quartier Enrique Smith – Nicaragua

On doit l'amélioration de ce quartier à une initiative prise en l'absence de tout investissement durable dans la réhabilitation des infrastructures des quartiers à faibles revenus et alors que plus de la moitié des zones urbaines étaient constituées de quartiers pauvres. Le manque d'équipements élémentaires a causé la dégradation de l'environnement et l'apparition de diverses maladies. Le projet s'est concentré sur le remembrement physique et juridique du quartier et le renforcement des structures dirigeantes de la population locale. La réorganisation physique est passée par l'installation dans le quartier d'un système de traitement des déchets liquides, qui supprime les canalisations d'égout dans les rues et contribue ainsi à l'assainissement. Le processus comporte aussi un nouveau schéma d'urbanisme pour le quartier, afin de mieux adapter l'agencement aux besoins et de marquer plus clairement les limites entre chaque parcelle, ce qui facilitera toute régularisation ultérieure.

En Afrique francophone, on a appliqué la technique du remembrement à des terrains coutumiers périurbains. La méthode a eu des résultats contrastés. Le problème le plus difficile a été celui du manque d'accès aux financements, et il a souvent été impossible de mettre en place le schéma structurel qui fait partie du processus de remembrement.

Dans de nombreux pays d'Afrique francophone, les *partenariats public-privé* ont permis de surmonter la tension traditionnelle entre pouvoirs publics et autorités coutumières, préparant ainsi la voie à la régularisation et au remembrement. On a mis au point des approches innovantes, y compris la création d'entités publiques spécialisées pour mener à bien le remembrement, qui ont pris la forme de partenariats entre pouvoir central et autorité locale, chefs coutumiers, et professionnels (Sénégal, Cameroun, Côte d'Ivoire – UNCHS-CNUÉH, 1999b). Au Sénégal, la dynamique des partenariats sous-tend les nouvelles zones d'amélioration des campements (UNCHS-CNUÉH, 1999b).

Au Bénin, le gouvernement intervient après coup dans les zones où le terrain est loti par les chefferies coutumières. Il le fait une fois que le terrain a été vendu, mais avant que des occupants s'y établissent et qu'il

soit aménagé. Cela implique un processus de remembrement, chaque campement individuel faisant l'objet d'une division en lots en bonne et due forme, et une tenure elle aussi en bonne et due forme est transférée au détenteur de droits informels. Les droits qui s'attachent au permis d'occupation délivré à cette occasion donnent la sécurité foncière. La formule est avantageuse pour les pouvoirs publics puisqu'elle leur épargne deux types de décision politiquement sensibles et techniquement complexes, à savoir, l'attribution de terrains et l'association de droits réels à des terrains qui ont été acquis de manière informelle (UNCHS-CNUÉH, 1999b).

Traditionnellement, les pouvoirs publics ont dû *négoier des terrains avec les chefferies coutumières* et ce en l'absence de toute procédure bien établie. Au Cameroun, à l'occasion du projet Mbang-Japoma, les "propriétaires" coutumiers ont participé à des négociations sur le déblocage de terrains coutumiers pour l'aménagement urbain, ainsi qu'à des débats sur le processus de régularisation de la tenure, y compris les schémas d'urbanisme et de viabilisation pour les zones concernées. Il a été projeté la construction de réseaux routiers d'accès primaire et secondaire qui permettent le lotissement du terrain en super-îlots, destinés à être à leur tour, à une étape ultérieure, lotis en sous-îlots, sites ou parcelles selon un plan structurel détaillé. Ces lotissements ultérieurs, tout comme l'aménagement du terrain, peuvent être effectués par divers aménageurs, qu'ils appartiennent au secteur public ou privé, formel ou informel (UNCHS-CNUÉH, 1999b).

Les schémas de remembrement ont été, et restent, l'un des *principaux instruments d'aménagement des terrains urbains* au Japon, en Corée et à Taiwan (Lee, 1998 : 145). La Corée s'y est lancée dès 1934 et elle en a fait son principal moyen de fourniture de terrains urbains. Cette formule a prouvé sa grande efficacité pendant les périodes d'urbanisation rapide, le remembrement fournissant alors jusqu'à 95 pour cent de l'offre de terrains (Lee, 1998:145-153).

En Corée, les programmes de remembrement placés sous la responsabilité de *coopératives de propriétaires fonciers et d'aménageurs*. Il arrive fréquemment que les autorités y participent aux seules fins de faciliter le processus. Pour les propriétaires fonciers, l'avantage réside avant tout dans la valeur supplémentaire que prend leur terrain une fois rendu constructible. L'autorité locale y trouve elle aussi son avantage, puisque la superficie urbaine viabilisée augmente sans grands frais pour elle-même. Les coûts d'aménagement sont recouverts à travers les apports que font les propriétaires du fait de la réduction des périmètres du site ou des parcelles. Chaque propriétaire foncier abandonne une partie de son terrain à proportion de la valeur ajoutée à celui-ci. Le taux de réduction varie d'un site ou d'une parcelle à l'autre en fonction des caractéristiques du site comme de l'utilisation assignée au terrain. Les contributions ainsi effectuées par les propriétaires sont ensuite divisées en deux parties: l'une pour la fourniture d'équipements collectifs, l'autre étant destinée à la revente sur le marché pour financer les coûts de construction. Cette seconde partie est connue sous le nom de « terrain équivalent-coût ». Au début, les avantages des opérations de remembrement revenaient aux propriétaires fonciers. Toutefois, à partir du milieu des années 1980, on a adopté de nouvelles formules de remembrement qui ont bénéficié aussi aux catégories à faibles revenus (Lee:1998:145-153).

Toujours en Corée, il a été décidé qu'on pourrait utiliser une partie du « terrain équivalent-coût » pour les résidents à faibles revenus. Cela a permis un degré appréciable de *péréquation des coûts*. Les sites ou parcelles destinés à usage commercial local, et qui par conséquent valaient plus cher, ont été vendus aux prix du marché ; dans le même temps, les terrains destinés à la construction de logements pour ménages à faibles revenus ont été fournis aux organismes centraux ou locaux chargés de d'habitat à des prix subventionnés. Cette formule n'a toutefois qu'à moitié réussi, car elle a rencontré une forte résistance de la part de propriétaires fonciers peu désireux de voir leur propriété réduite à la suite du remembrement (Lee, 1998:145-153).

Avec l'augmentation continue de la valeur des terres en Corée, les propriétaires fonciers préfèrent aujourd'hui conserver leurs domaines à des fins spéculatives plutôt que de les soumettre au remembrement. C'est pourquoi une *nouvelle approche* a vu le jour, qui voit les *pouvoirs publics acheter* une portion de terrain dans une zone où va avoir lieu une opération, et donc participer à celle-ci à titre de propriétaire foncier. Cela allège le fardeau financier pour les autorités tout en facilitant l'installation d'équipements. Cette formule met aussi les

pouvoirs publics en meilleure position pour accélérer la construction tout en s'assurant que le programme répond aussi aux besoins des pauvres (Lee, 1998:145-153).

Les autorités locales coréennes supervisent et coordonnent l'intégralité du processus d'aménagement et aident aussi les propriétaires qui y participent à résoudre les divers litiges qui peuvent survenir pendant la mise en œuvre des programmes. La plupart des schémas d'aménagement prennent plus de huit ans, sans compter la construction ultérieure de logements (Lee, 1998:145-153).

Les préalables au partage de terrains

Outre le cas des pays précités, l'expérience a donné les leçons suivantes :

- S'ils doivent bien fonctionner, les *accords de partage de terrains* doivent remplir certaines conditions préalables. Il faut se préoccuper surtout du *terrain disponible*. Si le terrain concerné est trop exigu ou si la population y est trop dense, la seule formule de remembrement consiste à y construire des immeubles à plusieurs étages. Ceux-ci sont d'un coût plus élevé et en général les catégories à bas revenus ne les aiment pas. Un autre problème tient au degré de cohésion entre occupants des taudis : il doit être suffisant puisque tout bon remembrement comporte un processus très actif de *négociation*. *Le partage du foncier est un processus complexe qui prend beaucoup de temps en raison de la participation de la population concernée et du fait que la négociation doit continuer tout au long du processus* (Ansari et von Einsiedel, 1998:22);
- Les chances de succès du partage augmentent si la population concernée est sous la *menace de l'expulsion*. En l'absence d'un tel risque, la population ne ressent pas le besoin de modifier la situation. De plus, le partage de terrain réussit beaucoup mieux quand une ONG y participe et fournit de l'assistance technique aux catégories à faibles revenus (Ansari et von Einsiedel, 1998:22);
- Un remembrement foncier durable exige des *registres fonciers* correctement tenus ainsi qu'un corps de *spécialistes de l'évaluation* très qualifiés, faute de quoi les propriétaires refusent de participer à l'opération et le nombre des litiges augmente (Lee, 1998:153, Corée);
- Les procédures imposant l'attribution d'utilisations spéciales des sols qui doivent être modifiées une fois conclu l'accord de remembrement (tels que les « droits de mutation d'aménagement » (TDR)), donnent facilement lieu à des abus si l'autorité locale est faible (Payne, 1989);
- Les schémas de remembrement exigent en général la mobilisation de *ressources financières considérables* (subventions, emprunts), de capacités d'expertise, de gestion technique et administrative, et un degré suffisant d'organisation parmi les populations concernées. Ces contraintes font qu'il est *impossible de mener des opérations de ce type à grande échelle dans les pays les plus pauvres* (FIG/UNCHS-CNUÉH, 1998 :5).

Les avantages du remembrement foncier

Comparé à la gamme des formules décrites plus haut, *le remembrement foncier* est considéré comme un très bon moyen d'améliorer l'offre de terrains constructibles, et ce pour les raisons suivantes :

- Il fait intervenir des *partenaires à la fois nouveaux et divers* dans le processus de cession de terrains, comme le secteur privé, le secteur informel, les chefferies et propriétaires coutumiers, qui sont tous amenés à collaborer avec le secteur public ;
- Le remembrement ne saurait se faire sans *partenariats*. Ceux-ci surmontent les lignes de fracture traditionnelles telles que celles qui existent entre autorités locale et coutumière ou secteurs public et privé. Les partenariats permettent aussi à l'autorité locale d'intervenir dans la viabilisation des terrains privés ;
- Pour ce qui est de la cession de terrain, le remembrement vient *compléter la régularisation* (voir ci-dessus 2.2.3) et fonctionne bien avec *les zones spéciales pour les catégories à faibles revenus* (voir ci-dessus 1.2.10) ;
- L'expérience de l'Afrique francophone montre que le remembrement et les *réseaux d'infrastructures/ d'équipements* peuvent se combiner de manière efficace ;

- Le remembrement foncier est une *approche durable* qui allège les *charges financières* pesant sur les autorités locales, puisqu'il leur épargne le coût d'acquisition du terrain avant de le viabiliser, et puisque ces autorités peuvent souvent partager les coûts de la viabilisation avec les propriétaires ;
- Le processus obéit à une dynamique locale et permet donc de mettre au point des formules locales ;
- Dans la plupart des pays, mais non dans tous, les occupants du terrain *participent* de façon notable au processus de décision qui gouverne l'opération ;
- Les occupants irréguliers du terrain peuvent, grâce au remembrement, obtenir la *sécurité d'occupation et la viabilisation*, du moins si l'opération est menée d'une façon qui bénéficie aux catégories à bas revenus.

Le remembrement a un rôle des plus décisifs à jouer dans les pays d'Asie et dans les mégalofoles aux taux d'occupation très denses. Les pays plus pauvres pourraient mettre en œuvre certaines des formules décrites ci-dessus, mais avant de pouvoir les adopter toutes il faudrait qu'ils renforcent leurs capacités.

Les réserves foncières : trop d'inconvénients

Enfin, si l'on considère que le remembrement est la bonne formule, en revanche la constitution de réserves foncières n'apparaît plus comme la solution d'avenir. Payne invite à la prudence quant à l'acquisition anticipée de terrain par les pouvoirs publics. « Pour réussir, une réserve foncière exige des capacités administratives dont de nombreuses municipalités du Tiers Monde sont dépourvues... Les acquisitions de terrain supposent aussi que l'on dispose d'amples ressources financières à bas taux d'intérêt. Or c'est précisément la situation contraire qui ... (souvent)... prévaut. Il y a aussi les incertitudes qui tiennent aux programmes d'urbanisme, à la gestion foncière et à l'évolution des valeurs foncières, sans compter le risque accru d'invasion par les squatters et le prix politique à payer au cas où on leur résiste. » La constitution de réserves foncières tend aussi à exclure les ménages les plus pauvres, puisque dans la pratique le processus d'acquisition et l'aménagement du terrain prennent beaucoup de temps et « qu'il y a une tendance à réaliser la pleine valeur commerciale des sites ainsi acquis, ce qui rend la formule sans intérêt eu égard aux besoins de la majorité de la population des villes... » (1989:53-2).

2.2.5 Législation, réglementation et procédures : comment passer de l'exclusion à l'inclusion et abaisser les coûts

Introduction

Les cadres règlementaires en vigueur dans la plupart des pays ne facilitent pas *l'accès au sol* de toutes les catégories sociales. Les obstacles existants sont les suivants :

- Les fonctions de gestion foncière sont largement *centralisées* au lieu d'être dévolues à des autorités locales dotées des compétences, pouvoirs et ressources voulus (Ansari et von Einsiedel, 1998:11-13; UNCHS-CNUÉH, 1996b);
- La *coordination fait défaut* entre départements ministériels (Ansari et von Einsiedel, 1998:11-13; de Azevedo, 1998:269; Mekvichai, 1998:247,257);
- Les *schémas directeurs* n'existent pas (Islam, 1998 : 39) et/ou sont inopérants pour plusieurs raisons : ils insistent trop sur les tracés détaillés et le découpage en zones des utilisations que l'on propose pour les terrains ; ils ne fournissent aucune directive pour la mise en application ; ils ignorent la question des coûts ; *et ils prennent rarement en considération la vraie dynamique de développement économique de la ville concernée* (Ansari et von Einsiedel, 1998:11-13; Azuela et Duhua, 1998:199);
- Les *codes de la construction*, comme les restrictions sur le coefficient d'occupation des sols (COS) et le recours à un habitat d'un coût abordable, contribuent à limiter l'accès au sol dans les villes (Ansari et von Einsiedel, 1998:11-13; Mitullah et Kibwana, 1998:209);
- Les *normes sont inadaptées* et rigides (Ansari et von Einsiedel, 1998:11-13; de Azevedo, 1998:260);
- *Les règles sont complexes, jointes à un contrôle et des sanctions inopérants* (Ansari et von Einsiedel,

1998:11-13; El-Batran, 1999a:18);

- Dans les cadres en vigueur, la cession en bonne et due forme du terrain prend un *temps* anormalement long (Munro-Faure, 1998:229).

Analysant les tendances récentes, Durand Lasserre (1998 : 239) conclut que « dans la plupart des villes, la maîtrise de la croissance urbaine par les normes et règlements d'urbanisme classiques est en train de devenir de moins en moins opérante. Il faut un *changement radical de perspective*, qui permette de viabiliser et d'améliorer des zones déjà occupées. Les recherches qui se penchent sur les politiques de régularisation et de viabilisation des établissements humains illégaux donnent à penser qu'un tel changement est déjà en train de se produire ».

La Déclaration de New Delhi

La Déclaration de New Delhi déploie la perspective voulue pour le réexamen des cadres réglementaires. « Le cadre réglementaire, à travers des normes, standards et règles, devrait être guidé par la *stratégie de facilitation pour le logement*, l'accent étant mis sur les besoins réalistes et le caractère limité des ressources. Ce cadre devrait se donner pour objectifs la simplicité, l'équité, l'efficacité, la souplesse et en même temps la transparence. Le réexamen des normes devrait se faire selon une approche participative. *Le régime réglementaire devrait répondre de manière adaptée à l'évolution dynamique qui se dessine. L'approche fondée sur les spécifications techniques, dépassée et archaïque, devrait laisser la place à une orientation qui favorise les résultats pluri-fonctionnels*, l'intégration de zones où habitat et lieu de travail coexistent, avec des aménagements pratiques qui se prêtent aux utilisations mixtes. Les normes d'urbanisme, les restrictions à l'aménagement, les règlements et codes de la construction devraient se prêter à un urbanisme et à des configurations innovants, à des approches graduelles... ainsi qu'à une utilisation efficace et optimale du domaine foncier » (UNCHS-CNUÉH, 1996b:11).

Les procédures et réglementations existantes entravent souvent la mise en œuvre d'initiatives destinées à élargir l'accès au sol. « Il faudrait lever ces obstacles tout en reformulant les procédures d'émission de titres et/ou d'enregistrement/immatriculation fonciers afin d'élargir l'accès au sol et à la sécurité de la tenure. En outre, il faut se pencher sur *l'absence actuelle d'accès au financement pour les ménages à faibles revenus, en raison d'un manque de sécurité foncière en bonne et due forme et de coûts inabordables...* Il faut mettre en place des stratégies de financement innovantes pour l'acquisition et/ou l'aménagement de terrains, en gardant à l'esprit le besoin d'équité et de viabilité » (UNCHS-CNUÉH, 1996b:11).

Un programme pour le réexamen de la réglementation

Le processus de réexamen de la réglementation devrait comporter les divers aspects suivants :

- Évaluation du cadre

- Comprendre le mode de fonctionnement des cadres réglementaires en vigueur pour pouvoir les *adapter ou les refondre* entièrement (Onsrud, 1998:12-13; Williamson, 1998:120), tout en les rendant plus simples et plus transparents (de Castro, 1999a:2,13 et UNCHS-CNUÉH, 1996b:8-9);
- *L'élaboration des politiques* en matière de domaine foncier, d'information foncière, de droits fonciers et successoraux des femmes (UNCHS-CNUÉH, 1996b:11; Qvist, 1998:205; Ferguson, 1998:612) : cette phase d'élaboration des politiques devrait devenir une étape dans un processus plus large de mise en rapport des nombreux textes législatifs qui ont une incidence directe ou indirecte sur l'aménagement urbain (Ansari et von Einsiedel, 1998:19);
- Cette phase d'élaboration des politiques doit aussi préparer le terrain pour la *rationalisation de tous les organes* qui ont un rôle à jouer dans l'aménagement urbain, car il existe souvent des organismes dont les compétences font double emploi (Ansari, 1998:79; Mekvichai, 1998:247,257). Cela devrait comporter la création d'une centrale de traitement, ou un guichet unique, pour les permis d'urbanisme, afin de resserrer la coopération entre départements ministériels (Santiago, 1998b:197; de Azevedo, 1998:268-9).

- Favoriser un cadre plus équilibré

- Il faut mettre au point des lois et instruments législatifs qui facilitent *l'intégration sociale et territoriale à la ville des établissements informels*. Des règles discriminatoires ont aggravé l'inégalité sociale et territoriale dans les villes, les normes établies étant souvent en conflit avec les besoins et les intérêts des populations qui vivent dans la partie « informelle » des agglomérations (Junior, 1999:1; UNCHS-CNUÉH, 1996b:8);
- « L'actuel *cadre réglementaire* du foncier et de la construction, qui sert les besoins de minorités parmi la population, doit être adapté aux besoins de la majorité ; il faut éliminer les restrictions législatives et coutumières visant les femmes et autres catégories minoritaires en matière de propriété foncière et immobilière » (UNCHS-CNUÉH, 1996b:8);
- Il faut améliorer la mise au point puis l'application des *lois destinées à réduire le phénomène des sans-abri*, comme doit être aussi amélioré l'accès au sol à travers divers régimes d'occupation; cela devrait s'accompagner d'une *réforme de l'ensemble du cadre législatif* des droits, obligations et contrats en matière de propriété. La législation spécifique au domaine foncier et au logement tire son autorité et son fondement juridique de la législation plus générale (Santiago, 1998a:119). Il faudrait veiller à protéger différents niveaux de droits et intérêts tels que la propriété pleine et entière, les baux locatifs à court et long terme, les droits qui grèvent la terre, les parts dans les biens immobiliers, les droits collectifs/de groupe, les droits sur les appartements, les droits aux installations en copropriété, ainsi que les titres ou actes concernant les immeubles en copropriété, les ensembles et les titres/actes collectifs (Österberg, 1998:154-5);
- Les pouvoirs publics devraient entreprendre une *réforme foncière en milieu urbain* afin de corriger les déséquilibres fonciers là où les structures de propriété favorisent depuis longtemps l'exclusion (UNCHS-CNUÉH, 1996b:8).

- La gestion foncière

- Les autorités locales doivent avoir les moyens de se charger de la gestion foncière. Par conséquent, le gouvernement doit décentraliser les fonctions, ressources et compétences qui s'y rapportent et les attribuer aux autorités locales. Celles-ci étant souvent gênées dans leur action par les organes nationaux (Ansari, 1998:78), la décentralisation des compétences en matière de gestion foncière doit être reconnue dans la législation (UNCHS-CNUÉH, 1996b:4-5) ;
- Celles des *restrictions légales* à l'utilisation des sols qui sont *irréalistes* doivent faire l'objet d'un réexamen complet. Des révisions de grande ampleur s'imposent si l'on veut réduire à l'avenir les utilisations illégales des sols et si l'on veut régulariser le régime d'occupation dans les établissements informels existants. Il faudrait notamment réduire les restrictions de périmètre que les politiques foncières imposent pour certaines utilisations et certaines densités, tout en fixant leur emplacement et en interdisant les utilisations multiples (UNCHS-CNUÉH, 1996b:7, 11) ;
- Il faut mettre au point des modes de *cession foncière souples et variés*, pour pouvoir tirer parti des ressources foncières sans égard pour les différences de statut juridique (UNCHS-CNUÉH, 1996b:11) ;
- Il faut réduire les *procédures bureaucratiques* qu'imposent les systèmes de réglementation foncière. Au coût du terrain elles ajoutent celui, non négligeable, des paiements officiels et illicites, ce qui a pour effet de *soustraire des terrains aux marchés* auxquels les ménages à faibles revenus sont parties prenantes (UNCHS-CNUÉH, 1996b:11; El-Batran, 1999a);
- Réformer les systèmes, à la fois inefficaces, lents et coûteux, de cadastre, d'*enregistrement/immatriculation et d'information en matière foncière* (Österberg, 1998:154; Roic, 1998:506, Croatie; Harcombe et Williamson, 1998:575, Australie; Harris et Land, 1998:627, Europe orientale; Kaufmann et Steudler, 1998:58; Mohamed, Tong et Seok, 1998:23, Malaisie) (voir ci-dessous). *L'inefficacité des marchés fonciers a comprimé l'offre de terrain* et donc réduit les possibilités d'accès au sol. *Le manque de sécurité d'occupation ne tient souvent à rien d'autre que des prétentions à des droits d'utilisation qui sont aussi confus que mal enregistrés* (UNCHS-CNUÉH, 1996b:11; Islam, 1998:36; Ansari, 1998:62; Munro-Faure, 1998:229; Oloude, 1999:3).

- Jeter les bases d'un cadre plus intégrateur

Les mesures à prendre comprennent notamment :

- Le réexamen des droits légaux des *femmes* au sol et à la propriété, afin de s'assurer qu'elles ont l'égalité d'accès au sol. Il faut supprimer les restrictions légales et coutumières à la possibilité pour les femmes d'être propriétaires foncières (UNCHS-CNUÉH, 1996b:12). Il faut porter une attention toute particulière aux décisions de justice (Österberg, 1998:154), notamment en ce qui concerne les droits des femmes ;
- *Rapprocher le droit et les procédures coutumières et le droit législatif* tout en éliminant de la législation les vestiges inadaptés de la colonisation (UNCHS-CNUÉH, 1999b, Afrique francophone ; Mekvichai, 1998:251, Thaïlande; United Nations/ONU, 1997; Mitullah et Kibwana, 1998:191, Kenya; Mosha, 1999:3, Botswana). Rapprocher les différents cadres règlementaires pour en faire un seul ensemble de procédures est un exercice qui s'impose en particulier dans les pays anciennement sous domination soviétique (Tiits, 1998). Il faut mettre en place des dispositifs juridiques qui fassent le lien entre les différents systèmes et leur permettent de s'articuler les uns aux autres (Durand Lasserre, 1998:249);
- Jeter les bases d'un environnement propice à l'amélioration, par *les institutions financières*, de l'accès au crédit, et mettre au point des stratégies qui intègrent subventions, incitations et financement coopératif, afin de soutenir les catégories désavantagées et celles que l'on veut assister tout particulièrement (UNCHS-CNUÉH, 1996b:12);
- *Faciliter les initiatives du secteur privé* par le biais d'un cadre bien adapté aux politiques foncières, plutôt que d'engager directement le secteur public dans la mise en œuvre de projets. Il faut encourager les bons partenariats entre pouvoirs publics, monde des affaires et secteur foncier (UNCHS-CNUÉH, 1996b:9; UNCHS-CNUÉH, 1999b);
- La mise au point de formules plus souples et plus transparentes pour la *conversion de terres agricoles en terrains urbains* (Santiago, 1998b:192; Azuela et Duhua, 1998:159);
- Il faut mettre au point des procédures juridiques particulières pour la *régularisation* de la tenure foncière urbaine, y compris la création d'*instances judiciaires* spécialisées dans les affaires foncières en milieu urbain. Il faudrait aussi établir des dispositifs extérieurs spécialement destinés au contrôle public sur la justice (UNCHS-CNUÉH, 1996b:12).

Les recommandations FIG/UNCHS-CNUÉH

Les recommandations FIG/UNCHS-CNUÉH (1998: 13) portent notamment sur le besoin d'abaisser les normes afin de *réduire les coûts de production* de terrains constructibles et propres à l'habitat, si l'on veut éviter de rendre illégaux les processus informels de production de terrain et de logement, tout en *réduisant le nombre de procédures* qui ont des effets discriminatoires ou de ségrégation. Il faut réduire le nombre de règles qui gouvernent l'aménagement foncier. On doit mettre l'accent sur l'élaboration de normes minimum et la production de directives concernant le degré de développement des infrastructures, équipements et agencements urbains. Tout ceci devrait se faire au coût le plus bas possible, tout au moins au départ, tout en permettant des améliorations progressives par la suite.

Le document FIG/UNCHS-CNUÉH (1998: 13) note aussi que divers facteurs convergent pour rendre difficile cette révision des normes, la résistance la plus forte au changement se retrouvant généralement chez les administrations publiques, les professionnels, les techniciens de la gestion urbaine et une large part des classes moyennes. C'est pourquoi il faut impliquer toutes les parties prenantes lorsque l'on procède au réexamen d'un cadre règlementaire et lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre et de coordonner les réformes qui en découlent. Les parties prenantes comprennent les collectifs d'intérêts et/ou les groupes qui en dépendent, c'est-à-dire les catégories d'individus ou d'institutions qui ont en commun un intérêt dans un terrain particulier, que ce soit un site ou une parcelle isolés, le territoire d'une communauté, une zone de conservation de la nature, une région ou un pays.

Le besoin d'un forum national des parties prenantes

Il faut, sous une forme ou une autre, mettre sur pied un Forum national des parties prenantes qui bénéficie du soutien politique voulu (Fernandes et Rolnik, 1998:145), l'objectif étant avant tout de réexaminer les cadres réglementaires nationaux en fonction des impératifs de sécurité de la tenure et d'accès au sol pour toutes les catégories sociales. Ces forums doivent être largement ouverts en évitant de tenir à l'écart certaines parties prenantes, faute de quoi il ne sera pas possible de prendre des décisions qui facilitent le développement durable, vu le degré de tension sociale qui peut s'attacher aux questions foncières.

Qu'est-ce qu'une partie prenante ?

Les parties prenantes devant participer à tout forum national sont les suivantes :

- Le *secteur public* – les *départements ministériels* (et/ou leurs représentants régionaux) y compris les finances, les affaires foncières, l'urbanisme, les transports, la justice, les autorités locales, le logement, l'environnement, les travaux publics et la planification ; les *organismes publics*, y compris les statistiques nationales, la conservation des titres ou l'enregistrement/immatriculation, les services d'évaluation, le cadastre, le service géographique, le système national d'information foncière ; et les *sociétés de services aux collectivités* (Santiago, 1999a,b; Katzarsky, 1998; UNCHS-CNUÉH, 1999b);
- Toutes les *autorités locales* et leurs représentants dans la ville (UNCHS-CNUÉH, 1996b; UNCHS-CNUÉH, 1999b);
- Les représentants des *autorités traditionnelles* (officielles ou non) (UNCHS-CNUÉH, 1996b; UNCHS-CNUÉH, 1999b);
- Les représentants des *établissements humains irréguliers* (UNCHS-CNUÉH, 1996b; de Castro, 1999a, b);
- Les représentants des *institutions religieuses*, lorsqu'elles ont un rôle dans la gestion foncière (UNECA, 1998) ;
- Le *secteur privé*, officiel comme informel, y compris les fournisseurs de services aux collectivités et les aménageurs; les ordres professionnels des géomètres-experts, urbanistes et juristes ; et les institutions financières (UNCHS-CNUÉH, 1999b);
- Des représentants des *ONG et CLB*, y compris les *collectifs de femmes* (UNCHS-CNUÉH, 1999b; Banerjee, 1999a, b).

Réexamen réglementaire : un défi et une occasion

En conclusion, notons avec McAuslan (1998) qu'un réexamen approfondi du droit foncier urbain s'impose, l'objectif étant d'évaluer la manière dont il est appliqué et dont il affecte la vie quotidienne des pauvres. Santiago (1998a:119) parle à cet égard de « recherche en actes » et propose que l'exercice soit mené conjointement par le législateur et les bénéficiaires. Il ajoute même que « ... les équipes de juristes qui rédigent le premier jet des nouveaux textes devraient comprendre un groupe pluridisciplinaire qui soit parfaitement familier des conditions socio-culturelles et économiques des citoyens pauvres » (1998 : 120). Toutefois, Durand Lasserre avertit qu'étant donné les longs délais que prennent ces exercices de réexamen, il vaut mieux, chaque fois que c'est possible, se contenter d'adapter la loi afin que tout changement puisse être adopté et promulgué dans les plus brefs délais (1998 : 248-50). Cette formule de l'adaptation législative a rencontré un certain succès en Inde (Diacon, 1997). De plus, bien des exemples de bonne pratique (www.bestpractice, 1999) donnent à penser que *modifier le cadre réglementaire* est un défi des plus difficiles à relever.

D'un autre côté, un tour d'horizon des systèmes de cadastre et d'enregistrement/immatriculation foncier amène Zevenbergen (1998 : 145) à remarquer que « ... les bonnes pratiques administratives viennent parfois palier les carences théoriques des textes législatifs et réglementaires. Le succès d'un système semble dépendre beaucoup des dispositifs de mise en œuvre. *La façon dont les fonctions requises sont distribuées parmi les organisations, et le degré de coopération entre celles-ci*, paraît être le facteur primordial de succès

pour un système d'enregistrement foncier. Cet élément revêt une importance supérieure à celle du degré de perfectionnement technique ou juridique. ».

Le besoin de formules parallèles

Les divers éléments passés en revue ci-dessus tendent à démontrer que des *formules parallèles* à la réforme réglementaire pourraient donner des résultats. D'un côté, l'attention devrait se concentrer sur le niveau national, par le biais d'une sorte de Forum des parties prenantes, afin d'adapter les cadres réglementaires (juridiques, techniques, d'urbanisme, etc.) du pays. La priorité, dans cet exercice, devrait aller à tout ce qui touche aux modes d'organisation et de coordination des divers systèmes et institutions concernés. D'un autre côté, mais simultanément, les autorités et populations locales, les ONG et le secteur privé devraient s'efforcer de trouver des moyens innovants d'utiliser le cadre existant, afin que des terrains deviennent disponibles dans les meilleurs délais. Cela sera plus facile dans certains pays que dans d'autres, et cela dépendra aussi de la nature des éléments du cadre réglementaire que chaque pays pourra adapter le plus rapidement. Enfin, une fois modifié le cadre législatif de fond, il faut mettre en place la législation dérivée et les règlements d'application, ainsi que les procédures administratives. Il ne sert à rien d'avoir de nouvelles lois sans les textes d'application (Payne, 1997 : 32).

2.2.6 Renforcer la sécurité de la tenure par une gestion foncière innovante

La mise en œuvre de systèmes de cadastre et d'enregistrement/immatriculation fonciers bien adaptés doit s'accompagner de dispositifs d'information et d'archivage qui fournissent tous les éléments d'information concernant les droits fonciers et l'utilisation des terrains, les mutations foncières ainsi que les utilisations présentes et à venir des terrains. Il faut donc rechercher les innovations qui permettront de rendre le régime d'occupation plus sûr à travers des procédures simplifiées, tout en promouvant une administration foncière transparente, accessible, au service de l'utilisateur et à même à rendre des comptes.

Si l'on rassemble ici ces diverses fonctions, c'est qu'en général elles sont liées entre elles. Les systèmes cadastraux qui fonctionnent isolément fournissent des éléments d'information foncière. Dans certains pays, il existe à la fois un cadastre et des systèmes d'information spécialisés sur le territoire (SIT/LIS). Dans d'autres, ce sont les systèmes d'enregistrement foncier, comme en fournissent parfois les autorités locales et/ou les centres des impôts, qui assurent l'information foncière. Ces dispositifs sont parfois raccordés à des systèmes d'information géographique (SIG/GIS). Les SIT et les SIG utilisent des méthodes techniques très similaires ; le SIT/LIS se concentre surtout sur l'archivage des preuves juridiques, mais les deux approches sont en train de converger.

L'information foncière actuelle et ses inconvénients

Il existe aujourd'hui, dans les systèmes d'information foncière (cadastre, enregistrement/immatriculation, SIT et SIG) au sens large, toute une série de difficultés qui affectent le bon fonctionnement du marché foncier. Ces systèmes présentent en général les inconvénients suivants :

- Ils sont *centralisés et onéreux* (UNCHS-CNUÉH, 1996b; Alberts *et al.*, 1995);
- Ils sont conçus à usage des *classes moyennes et instruites* et/ou des anciens colons (Mitullah et Kibwana, 1998:207; Junior, 1999:6; FIG/UNCHS-CNUÉH, 1998:13);
- Ils sont exclusivement aux mains de *professionnels* dont les tarifs sont généralement élevés et dont la culture n'a rien à voir avec les citoyens pauvres (de Castro, 1999a) ;
- Ils ne peuvent traiter que les *sites ou parcelles de terrain existant en droit* (FIG/UNCHS-CNUÉH, 1998:5), et *non ceux qui n'ont aucune existence légale alors qu'ils représentent 30 à 80 pour cent du domaine foncier (urbain)* (UNCHS-CNUÉH, 1996b:4);
- Ils reposent sur des *législations d'origine coloniale* pour ce qui touche au droit de la famille, aux successions, aux formes de preuve, aux procédures administratives, etc. (United Nations, 1997:4; UNCHS-CNUÉH, 1999b, Afrique francophone; Mekvichai, 1998:251, Thaïlande; Mitullah et Kibwana, 1998:191, Kenya; Mosha, 1999:3, Botswana);

- Ils reposent sur des *droits individuels et ne sont pas capables de prendre en compte les droits collectifs ou familiaux* (Österberg, 1998:157; van der Molen, 1998:90-91);
- Ils ne sont ni transparents ni *faciles pour l'usager* (UNCHS-CNUÉH, 1996b) ;
- Ils ne sont pas destinés à donner des *conseils juridiques aux pauvres* qui n'ont pas les moyens voulus pour des services juridiques professionnels (de Castro, 1999a; Alberts *et al.*, 1995).

Les systèmes d'information actuels : leur rôle néfaste

Ces systèmes centralisés d'enregistrement/immatriculation fonciers suscitent diverses difficultés pour la gestion foncière, dont notamment :

- La violation des droits d'opposition aux tiers de ceux qui occupent le terrain (Nafantcham-na et Borges, 1998);
- Une *procédure d'approbation trop longue* et les délais de la bureaucratie (UNCHS-CNUÉH, 1991:8-9; UNCHS-CNUÉH, 1990; Munro-Faure, 1998:229; Ansari, 1998:86);
- Le manque de *familiarité* avec les droits et devoirs qui s'attachent à la propriété, chez ceux qui ont été exclus du système (de Castro, 1999a; Citizen action for justice and democracy, Chili, www.bestpractices.org);
- L'absence de *mise à jour et le manque d'information foncière*, qui entravent les opérations de remembrement, la régularisation et la viabilisation (Davies et Fourie, 1999; Fourie, 1999).

Les pays à problèmes

Un tour d'horizon des systèmes cadastraux nationaux montre que de nombreux pays à travers le monde connaissent des *difficultés*, ce qui donne à penser qu'ils ne desservent pas comme il faudrait les catégories à faibles revenus. La liste des pays ou régions en proie à des difficultés comprend notamment : Lettonie, Pologne, Slovaquie, Slovénie, République Tchèque (Ericsson et Eriksson, 1998), Estonie (Tiits, 1998), Bulgarie (Katzarsky, 1998), Albanie, Cambodge, Égypte, (Jones, 1999), Malaisie (Mohamed, Chia et Chan, 1998; G.B. Lee, 1998:165), Papouasie-Nouvelle-Guinée (van der Molen, 1998), Indonésie (Zevenbergen, 1998), Afrique francophone (UNCHS-CNUÉH, 1999b), Croatie (Roic, 1998), Bahamas (Ferguson, 1998), Brésil (Fernandes et Varley, 1998; de Castro, 1999a,b), Inde (Banerjee, 1999a,b), Guinée-Bissau (Nafantcham-na et Borges), Bangladesh (Islam), Zambie (Mulolwa, 1998), Israël (Fradkin et Doytsher, 1998), Burkina Faso (Bagre, 1999), Grèce (Potsiou et Ioannidis, 1998), Thaïlande (Mekvichai, 1998), Turquie (Yonder, 1998), Sri Lanka (Mendis, 1998), Botswana (Moshia, 1999), Bénin (Oloude, 1999), Philippines (Santiago, 1998b), Tanzanie (Sliuzas, 1999).

Améliorer le fonctionnement du marché foncier

Il faut améliorer la capacité des systèmes cadastraux, d'enregistrement/immatriculation et d'information foncière à *fournir des titres clairs, des sites ou parcelles définis en bonne et due forme et des éléments d'information* si l'on veut éliminer les obstacles au bon fonctionnement du marché foncier. La réforme de ces systèmes lorsqu'ils s'avèrent inadaptés, inefficaces, lents et onéreux *est indispensable au bon fonctionnement des marchés fonciers et à la sécurité de la tenure*. L'inefficacité des marchés fonciers a pesé sur le côté de l'offre, réduisant par là même l'accès au sol (UNCHS-CNUÉH, 1996b:11).

2.2.6.1 Systèmes locaux de registre et d'information fonciers

Dans son analyse des techniques classiques de cession foncière, Fourie (1998) conclut qu'au vu des structures existantes, ces formules sont probablement inopérantes pour les terrains de faible valeur et déjà occupés, tels que les établissements irréguliers. La solution de rechange et d'avenir pour les terrains de faible valeur passerait donc par la mise en œuvre *d'autres modalités de cession foncière* qui devraient :

- Faciliter la conclusion de compromis entre les populations locales et le personnel des autorités locales ;
- Éviter l'intervention d'éléments extérieurs à la zone locale, tels que des professionnels du foncier et des fonctionnaires plus haut placés ;

- Se passer autant que possible des documents officiels (registre foncier, plans d'utilisation des sols) qui ne sont pas disponibles à l'échelon local ou ne peuvent pas y être compris ;
- Ne pas compter sur la coordination ni les relations de routine entre échelons supérieurs du gouvernement (Fourie, 1999).

De nouvelles techniques de cession

Il faut, à la place des techniques conventionnelles, mettre au point des modalités de cession (mutation, transmission, etc. dont les catégories à faibles revenus puissent se servir pour améliorer leur sécurité d'occupation du sol. Ces techniques devraient reposer sur les éléments suivants :

- Des registres ou systèmes d'enregistrement à l'échelon local, peut-être rattachés à l'autorité locale (UNCHS-CNUÉH, 1996b) ;
- Du personnel para-juridique local et/ou des administrateurs fonciers rattachés à l'autorité locale (voir ci-dessous) ;
- La conservation du registre foncier à l'échelon local dans des conditions qui le rendent transparent et accessible au citoyen ordinaire (voir ci-dessous) ;
- Des îlots (périmètres extérieurs) enregistrés à l'échelon central, avec prédominance des formules « sociales » de tenure foncière à l'intérieur de ces périmètres (voir plus haut 1.2.12) ;
- Une autorité locale forte dotée des moyens voulus pour gérer l'urbanisme et l'aménagement des sols, ainsi que pour tenir le registre foncier ;
- De bons liens institutionnels entre l'autorité locale et les autres pouvoirs publics (Fourie, 1999).

En ce qui concerne la gestion foncière à l'échelon local, Durand Lasserre (1998 :252) constate qu'« on la représente en ce moment comme donnant de meilleurs résultats (des procédures moins complexes facilitant la mise à jour du registre foncier) tout en étant moins arbitraire (elle est moins anonyme, et il est plus difficile aux fonctionnaires locaux qu'à ceux de l'échelon central d'éviter d'avoir à rendre des comptes) ».

FIG/UNCHS-CNUÉH et les registres fonciers locaux

Le document FIG/UNCHS-CNUÉH (1998:4) estime préférable que la production et la gestion de l'information foncière soient confiées à des entités locales, surtout dans le cas de projets de régularisation. Ces entités sont les mieux placées pour (1) fournir le cadre voulu pour des négociations entre les différentes parties prenantes, (2) garantir l'accès du public au registre foncier [conservation foncière], et (3) mettre à jour les données. Les retombées bénéfiques à long terme des bases de données cadastrales passent par la *mise à jour constante* de celles-ci, ce qui ne peut se faire correctement qu'à l'échelon local.

Le document FIG/UNCHS-CNUÉH (1998:4) constate aussi que les systèmes d'information foncière (SIG-SIT) sont d'une importance cruciale lorsque l'on met en œuvre des *politiques foncières innovantes* en milieu urbain dans les pays en développement, puisque l'on compte sur ces systèmes pour :

- Déterminer le *statut juridique* du terrain occupé illégalement ;
- Identifier le *tracé existant*, le périmètre du site ou de la parcelle et les infrastructures et équipements existants ;
- Recenser les *propriétaires et les occupants* de ces établissements, comme étape préliminaire à la sélection des ménages qui vont avoir droit à la régularisation de leur régime d'occupation du sol ;
- Évaluer le montant des *charges et contributions* qui vont incomber aux occupants et, le cas échéant, le montant des indemnités à verser aux propriétaires des terrains ou des unités d'habitat.

La mise en œuvre des SIT-SIG

Il ne faudrait pas voir dans la diversité des systèmes fonciers un obstacle à la mise en œuvre des SIT-SIG cités plus haut, puisque l'un comme l'autre fonctionnent bien dans les zones où les régimes fonciers reposent

sur des droits différents. Dans ce contexte, le problème majeur consiste à faire adopter les SIT-SIG par une majorité de parties prenantes. Les goulets d'étranglement de nature politique les mettent facilement en échec, alors que les problèmes techniques, eux, peuvent être surmontés. On peut utiliser les SIT-SIG dans diverses configurations, qui vont du système multi-fonctions cadastre-information jusqu'à une formule plus élémentaire de registres/archives topographiques qui n'enregistre et ne traite qu'une partie seulement des données de nature foncière. Dans un cas comme dans l'autre, l'objectif majeur doit être d'identifier les occupants et de bien situer leurs sites ou parcelles. La délimitation n'impose pas nécessairement le même degré de précision qu'un système d'information sur le territoire (SIT) ou qu'un cadastre (FIG/UNCHS-CNUÉH, 1998:5; UNCHS-CNUÉH, 1997a:12).

Comment enregistrer les établissements humains irréguliers

Dans ce contexte, Davies et Fourie (1999) ont mis au point une méthodologie détaillée pour la *création de registres fonciers pour les établissements humains irréguliers*, afin qu'il devienne possible de gérer et de régulariser ces zones. De manière générale, les autorités locales manquent des moyens voulus pour acquérir, maintenir à jour et utiliser des données sur le régime foncier des établissements irréguliers, puisque ces derniers par définition se trouvent en dehors du champ cadastral et du système classique d'information foncière. Les autorités locales doivent, à la place, *mettre au point des dispositifs innovants d'enregistrement foncier*, qui s'inspirent des recommandations que l'on trouvera ci-dessous.

- *Des registres fonciers qui s'appuient sur les populations locales* : on devrait les instituer là où la collecte et la mise à jour des données foncières s'appuient sur les modalités de gestion foncière de la population locale. Les données recueillies devraient servir tant à la population qu'à l'autorité locale pour les projets en cours, qu'ils soient d'aménagement ou de régularisation. Cette formule devrait reconnaître et prendre en compte les différences de méthode entre les modes de gestion foncière formels et informels. La gestion foncière en bonne et due forme est gouvernée par la législation et les politiques publiques, alors que les modes informels tiennent à des facteurs sociaux, politiques et économiques qui sont propres à la population locale. Cette méthode devrait encourager la population à enregistrer toutes les transactions et attributions foncières, même si elles sont contraires à la législation en vigueur. À cet égard, il convient de mettre au point une approche participative qui établisse un partenariat entre la population et l'autorité locales (Davies et Fourie, 1999).

- *Les négociations entre population et autorité locales*: elles devraient porter sur tous les éléments mis en jeu par une demande d'inscription au registre foncier. Toutes les parties prenantes devraient signer un accord à cet égard, qui comprenne une clause de non-annulation et qui lie juridiquement, en précisant les sanctions en cas de retrait d'une d'elles. Ce type de disposition pourrait jouer un rôle décisif dans la pérennité du partenariat. Cette pérennité compte beaucoup pour le registre foncier puisqu'il est destiné à durer longtemps. C'est à la création et à la mise à jour du registre foncier que doit s'attacher ce partenariat (Davies et Fourie, 1999). Un bon moyen d'y parvenir consiste à établir un registre foncier à l'échelon local et qui s'appuie sur le SIT.

- *Le personnel* : L'autorité locale devrait désigner un gérant foncier professionnel et qui soit acceptable pour la population locale, afin de se charger des éléments techniques, fonctionnels et sociaux du système. Il faudrait en outre former un habitant de la localité aux fonctions d'administrateur foncier local placé sous l'autorité du gérant professionnel (Davies et Fourie, 1999). Une organisation de ce genre jouerait un rôle majeur dans la mise en place de registres fonciers dans les zones irrégulières, et tout particulièrement à la *périphérie des villes* où il faudrait *fusionner les tenures coutumières/informelles avec le système urbain de gestion foncière*. L'administrateur foncier local devrait présenter les trois caractéristiques suivantes (UNCHS-CNUÉH, 1997a :14-15) :

- Être capable de se fondre dans le *milieu social ambiant et d'introduire* et gérer le changement à l'échelon local ;
- Être très efficace dans les relations sociales (traitement des conflits, évaluation des besoins, communication) ;
- Avoir les capacités techniques voulues (domaines para-juridique et topographique, urbanisme).

- *Les chefferies locales* : devraient devenir responsables de deux fonctions : s'assurer que les nouveaux arrivants sont intégrés dans le système local de gestion foncière, et que l'administrateur foncier local tient bien à jour le registre local à la satisfaction du gérant foncier et de la population. Cela donnerait aux gérants fonciers et aux populations locales l'impression d'être propriétaires du système sans pour autant affaiblir ou menacer le pouvoir d'influence des chefferies. En outre, ce genre de système devrait renforcer les capacités des chefferies locales à prendre des décisions en matière foncière tout en les familiarisant avec les procédures plus formelles de gestion foncière (Davies et Fourie, 1999).

Les objectifs de la méthode proposée

Cette méthode de gestion foncière devrait aider à remplir les cinq objectifs suivants :

- Préserver les intérêts des *pauvres, des plus faibles et des femmes*, grâce à un système facile d'accès et transparent (UNCHS-CNUÉH, 1996b) ;
- Franchir un premier pas vers la *sécurité de la tenure*, puisque le dispositif proposé fournira la preuve de l'occupation pendant une durée continue ;
- Renforcer la position de la *population locale* durant les négociations ;
- Fournir à l'autorité locale une *base de ressources* pour les projets de viabilisation qui d'habitude vont de pair avec la régularisation du régime foncier, et faciliter des *cessions rapides* pendant la régularisation. Cet aspect devrait être particulièrement apprécié des autorités locales des pays en développement, dont les budgets sont toujours sous pression ;
- Rendre possible la mise en place de systèmes d'information foncière qui correspondent aux moyens financiers tant des catégories à faibles revenus que d'autorités locales elles aussi démunies (UNCHS-CNUÉH, 1997a :14-15).

Outre la méthode décrite ci-dessus, toute une série de pratiques innovantes sont actuellement à l'œuvre, ou en cours d'élaboration, en ce qui concerne les systèmes de cadastre et d'information foncière. Dans la plupart des pays et comme noté précédemment, les systèmes cadastraux ne vont pas sans difficultés et l'information foncière est inadaptée ou dépassée quand elle n'est pas tout simplement indisponible. On évoque souvent le besoin d'information foncière adaptée lorsque l'on traite des questions de gestion foncière en milieu urbain. Tel est le cas au Sri Lanka (Mendis, 1998), en Thaïlande (Mekchivai, 1998:261-2), au Bangladesh (Islam, 1998:49-50), en Inde (Ansari, 1998:62-3, Risbud, 1999:22), en Indonésie (Oetomo et Kusbianto, 1998:115), en Malaisie (G.B. Lee, 1998:165), aux Philippines (Santiago, 1999b), au Bénin (Oloude, 1999:5) et plus généralement à travers le monde (FIG/UNCHS-CNUÉH, 1998; Payne, 1989:54, 1997; Ansari et von Einsiedel, 1998:14).

Le besoin de méthodes innovantes

Puisque les méthodes classiques ne peuvent satisfaire les besoins d'information ni de sécurité foncières, et tout particulièrement ceux des catégories à faibles revenus, il faut envisager d'autres méthodes et qui soient innovantes. Les propositions à cet égard ont été des plus diverses, dont notamment :

Des registres fonciers locaux

- *Des baux locatifs enregistrés à l'échelon local*, plutôt que la propriété pleine et entière enregistrée à l'échelon central (voir ci-dessus Section 1.2.11) ;
- *Les villes doivent devenir responsables* de leur propre cadastre (Katzarsky, 1998:517), plutôt que de confier cette fonction à l'échelon national pour l'ensemble du pays ;
- Établir des commissions de planification des aménagements qui soient animées à l'échelon local et qui soient responsables des objectifs d'aménagement des sols, ainsi que des tribunaux indépendants dont les compétences soient assez larges pour faciliter l'aménagement (FIG/UNCHS-CNUÉH, 1998:10) ;
- À l'avenir, la séparation entre « cartes » et « registres » sera abolie (Kaufmann et Steudler, 1998:55). Cela se fera plus facilement si les registres fonciers sont tenus à l'échelon local.

Les liens entre pouvoirs central et local

- Il faut rechercher une meilleure répartition des responsabilités entre l'échelon national et la collectivité locale au moyen de *contrats de résultat* (Selhofer et Steudler, 1998:599);
- L'Autriche a mis en place un système qui permet à *l'administration d'un district d'accéder aux données informatisées de la base de données centrale* (Hohenlinden, 1998:307). En Malaisie, un système en cours d'installation va rendre les bases de données centrales accessibles aux bureaux des géomètres-experts de district (Mohamed, Chia et Chan, 1998 : 21). La Bulgarie prévoit d'installer des services du cadastre dans les villes où des juridictions régionales et des notaires sont déjà établis, afin de rapprocher les services fonciers des utilisateurs de données cadastrales et de réduire les coûts (Katzarsky:1998:522);
- Il faut établir à l'intention du public *un système d'information foncière sans solution de continuité* avec un « guichet unique » d'information. C'est ce qui se fait déjà en Australie, au Canada, au Danemark, en Espagne, en Finlande, en Irlande, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suède (van der Molen, 1998:92-3).

Des registres plus inclusifs

- Inscrire au système *toutes sortes de données foncières*, y compris les éléments qui relèvent des systèmes informels et coutumiers (UNCHS-CNUÉH, 1997a:14-15). *La reconnaissance des régimes d'occupation irréguliers/tenures informelles est une question majeure en matière de cadastre* (Williamson, 1998:119);
- Un système cadastral adapté est celui qui fournit « *une gamme graduelle de formes de cadastre qui vont du très simple au très perfectionné. Pareille souplesse permet aux cadastres d'enregistrer une gamme graduelle de régimes d'occupation du sol qui vont des droits fonciers privés et individuels aux droits collectifs, tout en étant capables d'accueillir des droits fonciers liés à la tradition ou à la coutume* » (Williamson, 1998:118);
- *Une forme de régularisation* (voir ci-dessus Section 1.2.10) où les professionnels privilégient les îlots constitués d'un certain nombre de sites ou de parcelles, plutôt que les sites ou parcelles individuels. Avec ce type de dispositif, les administrateurs fonciers locaux prennent la responsabilité des sites ou parcelles qui composent l'îlot. En combinant la méthode des îlots avec des partenariats entre professionnels et responsables du registre foncier local, on augmente la capacité du système dans son ensemble tout en produisant des terrains viabilisés et une forme de tenure à des coûts abordables;
- « Le type juridique de tenure et les droits et obligations de tous les groupes et individus qui s'intéressent au domaine foncier peuvent être enregistrés avant même qu'ils se trouvent sous la pression de l'expansion urbaine. On peut y parvenir en *invitant toutes les parties détenant un intérêt sur un terrain bien précis à le faire enregistrer, s'agissant là d'un moyen de compléter les bornages en bonne et due forme et de détecter les litiges en puissance avant qu'ils prennent de l'ampleur*. Il faudra que ces relevés soient très complets, puisque tout groupe ou individu pourvu de droits mais qui n'y figurerait pas pourra être en droit de s'opposer à tout aménagement ultérieur » (Payne, 1997 : 48).

L'enregistrement foncier parallèle

- « Il faut des *systèmes parallèles d'enregistrement*... pour satisfaire des besoins différents avec des degrés de qualité différents à diverses échelles et dans l'intérêt de diverses parties prenantes. L'objectif devrait être d'assurer la *compatibilité entre ces systèmes parallèles, en laissant ouverte la possibilité de s'acheminer vers un seul système d'enregistrement en bonne et due forme* au cas où l'on en aura les moyens » (Durand Lasserre, 1998:246; FIG/UNCHS-CNUÉH, 1998:4-5 et Alberts *et al.*, 1995). Similaire à cette méthode est celle qui comporte « *divers degrés de tenure et/ou de droits fonciers qui se rapportent à l'étape de la planification, de la délimitation du périmètre d'un camp de squatters tout entier et de la suppression de cette portion de terrain du registre foncier, puis l'enregistrement de logements individuels sur ce terrain au moyen d'une procédure moins formelle, afin de prendre en compte les traditions et conditions locales* » (Ericsson et Eriksson, 1998:170).

Accès informatisé ou en ligne

- Le Service du Cadastre fait passer l'information du support papier au *support numérique* et la rend disponible en ligne (Parker, Ramm et Fennell, 1998:299);
- On procède « en ligne » aux transferts et à l'administration foncières ainsi qu'à la délimitation et/ou au rétablissement des tracés cadastraux, afin de rendre les procédures plus simples et moins onéreuses (Harcombe et Williamson, 1998:574).

Améliorer l'accès et la sensibilisation

- En Malaisie, le Code foncier national permet à *tout individu* d'obtenir les éléments d'information détenus par les Services Fonciers et *sur tout titre foncier* quel qu'il soit (Mohamed, Tong, Seok, 1998:21). En Autriche, les données foncières sont *directement accessibles au public* (Hoeflinger, 1998:309);
- De plus en plus, l'information foncière est mise à disposition du public moyennant *recouvrement des coûts* (Österberg, 1998:161);
- Des *campagnes de relations publiques et de sensibilisation* deviennent des parties de plus en plus intégrantes de la réforme cadastrale (Österberg, 1998:151).

Les services privatisés

- Dans la plupart des pays, la responsabilité des systèmes de cadastre est en train de passer du secteur public au secteur privé, avec des *partenariats public-privé* (Parker, Ramm et Fennell, 1998:294).
- La privatisation *des fonctions de bornage* habituelles du secteur public va de pair avec un développement accru des assurances-qualité du secteur privé (Parker, Ramm et Fennell, 1998:294).

Simplifier l'enregistrement : généralités

- Il faut simplifier les systèmes d'information foncière lorsqu'ils apparaissent d'un *coût inabordable* du fait de leur mise à jour continue (Harris et Land, 1998:627);
- La Direction générale du Cadastre peut *accepter provisoirement des données simplifiées* (Pesi, 1998:493) en attendant les éléments cadastraux définitifs ;
- De nos jours, la réforme du cadastre comporte souvent la mise à l'essai de *procédures simplifiées pour les tenures coutumières et informelles*, ainsi que la participation des *leaders traditionnels et locaux* (Österberg, 1998:151);
- La délimitation d'un village en tant que concession, en recourant aux techniques d'*Évaluation participative en milieu rural* pour l'adjudication de la zone (Nafantcham-na et Borges, 1998:745-53);
- L'acceptation de *photographies aériennes et de photogrammétriques* pour la préparation des relevés cadastraux et le bornage (Österberg, 1998:151) – plutôt que d'insister sur des bornages topométriques pour des démarcations relevées avec précision – est d'un bon rapport qualité-prix.

Simplifier l'enregistrement : autres techniques

- Au lieu de commencer par la délimitation précise d'une parcelle ou d'un lot, on pourrait utiliser des *codes géographiques* ou des « *pointillés sur les lots* » (FIG/UNCHS-CNUÉH, 1998:4);
- En ce qui concerne les périmètres dont les cotes sont tirées de *photogrammétriques*, il est d'un bon rapport coût/efficacité de les relier aux démarcations cadastrales, au lieu de recourir aux méthodes de bornage sur le terrain (Parker, Ramm et Fennell, 1998:298);
- Recourir à la *visualisation* au lieu de s'appuyer sur un relevé topométrique exact (Mosha, 1999:12; Nafantcham-na et Borges, 1998:755; UNECA/CENUA, 1998);
- Souvent, on n'est pas obligé d'avoir une démarcation exacte du site ou du lot ; on n'a besoin que d'un plan et du numéro attribué à la parcelle. On peut recourir à un *système de numérotation unique des lieux* (« *Unique Premises Numbering System (UPNS)* ») qui utilise les techniques de télédétection et qui assure le numérotage par la création de coordonnées uniques pour chaque site ou lot sur le terrain. L'UPNS est un instrument utile si l'on veut innover dans les procédés de mesure de l'assiette fiscale, puisqu'il fournit une liste exhaustive de toutes les propriétés et des numéros de site ou de lot qui leur sont attachés (Ansari, 1998 :87).

Simplifier l'enregistrement : le GPS

- Il est d'un bon rapport coût/efficacité de combiner la *photographie aérienne et le GPS* (système de positionnement universel par satellite) (Ericsson et Eriksson, 1998:170; Parker, Ramm et Fennell, 1998:300);
- Recourir à des images par satellite *géo-référencées* (Panchromatic Spot) pour délimiter les villages (Nafantcham-na et Borges:1998:745-55), est particulièrement utile pour les pays qui manquent de moyens humains ;
- L'utilisation de *récepteurs GPS* de faible précision (2-5 m) pour rendre d'un coût abordable la délimitation des villages (Nafantcham-na et Borges, 1998:745-55).

Simplifier l'enregistrement : l'expérience de terrain

- En Yougoslavie, on a adopté deux méthodes d'information foncière pour les besoins de l'expansion périurbaine. La formule temporaire (rapide) consiste à *scanner* les plans cadastraux existants et à les relier aux *banques de données automatisées* du cadastre et du registre foncier. La méthode permanente (mais plus lente) et plus précise s'appuie sur le cadastre, les plans cadastraux étant mis à jour et reliés aux *banques de données des utilisateurs* (Joksic et Gostovic,1998:380);
- En Inde, dans les campagnes, « les *patwaris* – fonctionnaires locaux du *fisc* – se tiennent à jour de l'évolution de la propriété au village selon une méthode traditionnelle qui prend la forme d'une carte, la «*charija* ». » (Ansari, 1998:61-62). Ce genre de technique pourrait être étendu à d'autres régions;
- En Amérique centrale, ONU-HABITAT a aidé à la mise au point d'une application informatique peu onéreuse et facile d'usage qui exige un minimum de matériel informatique, à l'usage des registres fonciers/immobiliers, et particulièrement dans les municipalités les plus pauvres (UNCHS-CNUÉH, 1997a:15).

Réexamen des systèmes: méthodes et objectifs

Enfin, les systèmes d'enregistrement/immatriculation, de conservation et d'information fonciers ont un rôle majeur à jouer dans la *bonne gestion foncière urbaine au profit des catégories à faibles revenus*. Manifestement, les systèmes en vigueur ne fournissent pas tous les éléments d'information voulus au moment voulu, de sorte que des formules inédites et innovantes s'imposent, surtout à l'échelon des autorités locales. Les systèmes de gestion de l'information foncière (GIF/LIM) – dont les systèmes SIG/GIS, SIT/LIS et les cadastres sont une composante majeure – doivent être revus. Ce réexamen devrait :

- Rassembler divers *professionnels* – géomètres-experts, spécialistes du SIG et informaticiens – ainsi que d'autres *praticiens* (voir plus haut). L'un des objectifs majeurs devrait être de partager les compétences entre les professionnels du mesurage et les autres, entre tous les professionnels et ceux à qui incombent les décisions, ainsi qu'entre les techniciens d'une part, et les responsables à l'échelon central comme à l'échelon régional et local d'autre part (UNCHS-CNUÉH, 1990). Ce processus devrait notamment comporter le *renforcement des capacités des parties prenantes* (Davies et Fourie, 1999). Il s'agit de donner à celles-ci un minimum de connaissances en matière de gestion foncière, afin que *l'acquisition et la diffusion de l'information ne soient pas qu'un processus purement technique, mais aussi interactif* ;
- *Évaluer les systèmes GIF, SIG et SIT et cadastraux existants*, y compris au moyen d'une analyse bénéfices/coûts (Grant et Robertson, 1998) en rapport avec la cession foncière et le coût abordable du ou des systèmes pour les citoyens pauvres ;
- Recommander les meilleurs moyens de mettre au point et d'évaluer – et là où cela s'imposera, de promouvoir – le type de *cadre réglementaire* qui permette au système GIF de fonctionner ;
- Inventorier les *doubles emplois de compétences* entre départements ministériels et conseiller le gouvernement sur la meilleure façon de les réduire en ce qui concerne les flux d'information et/ou les procédures techniques associées au domaine foncier. Cela permettra aussi d'améliorer la *coordination* entre les divers départements et de *faciliter la cession des terrains* (FIG/UNCHS-CNUÉH, 1998:4; Zevenbergen, 1998). Il faut aussi améliorer la cession des terrains à travers le *partage* des ensembles de données déjà existants (van der Molen, 1998:92-4);
- Faire face au double problème que constituent la *centralisation et la fragmentation institutionnelle*. On y parviendra, entre autres, à travers des partenariats bien conçus, tant verticaux qu'horizontaux, entre

diverses institutions, partenariats qui devraient à leur tour préparer le terrain à des systèmes GIF pourvus de liens eux aussi verticaux et horizontaux (UNCHS-CNUÉH, 1990; Joksic et Gostovic, 1998:380-1; Zevenbergen, 1998; Mekvichai, 1998:259);

- Mettre sur pied un système de gestion de l'information foncière (GIF) qui soit *décentralisé* et utilise les *connaissances locales* (Davies et Fourie, 1999; Fourie, 1998; UNCHS-CNUÉH, 1997:14-15). Tout processus de prise de décision à l'échelon local et qui s'appuie sur la population locale veut que les connaissances locales l'emportent sur toute autre connaissance ou technique provenant de l'extérieur (UNCHS-CNUÉH, 1996b) ;
- Entreprendre une analyse du/des système(s) GIF par rapport aux *intérêts des femmes* et concevoir toute modification ultérieure du système avec à l'esprit les besoins spécifiques des femmes (UNCHS-CNUÉH, 1997a:8; Qvist, 1998);
- Mettre sur pied un système *transparent*, qu'il s'agisse des formalités comme de l'information, et au *service de toutes* les parties prenantes comme du marché (UNCHS-CNUÉH, 1996b);
- Mettre au point un système *intégré d'information et de cartographie*. Dans la plupart des pays, il n'existe habituellement aucune politique particulière en matière de cartographie, ni pour la fourniture d'information foncière ni pour sa mise à jour. Dans bien des cas, il n'existe aucune entité particulièrement préposée à l'information urbaine. (UNCHS-CNUÉH 1990). Il faut encourager la cartographie urbaine à partir d'une carte de base commune. La mise en place d'un inventaire foncier public devrait constituer une priorité (UNCHS-CNUÉH, 1996a);
- Entreprendre très tôt *l'évaluation des besoins des usagers*, pour en avoir une liste claire et complète avant tout débat sur les technologies à mettre en œuvre (Smith et Puddicombe, 1998:408-410) ;

Tout réexamen des systèmes d'information foncière et de cadastre devrait en outre faire intervenir un *Forum des parties prenantes* qui, quelque forme qu'il prenne, soit structuré comme indiqué plus haut (voir ci-dessus Section 2.2.5).

2.2.7 Le soutien aux ONG et CLB et à leur rôle dans la gestion foncière

Il faut accorder une attention toute particulière à deux aspects caractéristiques de la gestion urbaine contemporaine. Pour commencer, *les villes s'administrent de plus en plus à l'échelon sous-municipal ou du quartier*. En second lieu, *le secteur associatif est en passe de devenir un partenaire indispensable de la gestion foncière*, surtout lorsqu'il est présent à l'échelle du quartier ou du campement. Les ONG jouent un rôle important de diverses façons, au cours de diverses phases du processus d'aménagement et d'attribution des sols ainsi que lors des opérations de régularisation des établissements informels (FIG/UNCHS-CNUÉH, 1998:24).

Les ONG et CLB ont un certain nombre de rôles à jouer :

Jeter des ponts

- Les ONG devraient servir à jeter des ponts entre autorités locales et populations locales en ce qui concerne diverses fonctions liées au domaine foncier : diffusion d'informations, mobilisation des ressources et participation au processus de planification et de gestion urbaines (UNCHS-CNUÉH, 1996b:9; Banerjee, 1999a:32);
- Les groupements de populations locales sont indispensables dans les rapports entre quartiers et autorités locales, propriétaires fonciers, etc. (UNCHS-CNUÉH, 1996b:9 et HIC/CIH, 1997:47);
- On devrait encourager les ONG à aider les quartiers à créer des groupes d'habitants à l'échelon local et à les appuyer dans les négociations qu'ils peuvent avoir avec les autorités (UNCHS-CNUÉH, 1996b:9);
- Les ONG peuvent être de bons médiateurs entre les intérêts de la population locale, des pouvoirs publics et du secteur privé. Leur rôle est particulièrement indispensable lorsqu'il s'agit d'articuler les positions pour négocier la mise en place de partenariats public-privé (UNCHS-CNUÉH, 1996b:10; Banerjee, 1999a, b);
- Les ONG peuvent aussi jouer un rôle d'intermédiaire entre organismes représentatifs des populations locales et organismes internationaux bi- ou multi-latéraux de coopération (conseillers techniques,

recherche de financements, garanties de prêts, etc.) (FIG/UNCHS-CNUÉH, 1998:22);

- La pauvreté prenant diverses dimensions en milieu urbain, il y existe une large gamme d'ONG, y compris des organisations de terrain traditionnelles, des ONG en réseau ainsi que d'autres qui jouent un rôle de coordination/fédération (HIC/CIH, 1997:54-5).

Prise de conscience et campagnes de mobilisation

- Les ONG favorisent la prise de conscience du public, ce qui à son tour peut venir renforcer la décision politique et la faire appliquer, tout en suscitant les initiatives et la mobilisation à l'échelon local qui permettent aux citoyens d'exercer leurs droits (UNCHS-CNUÉH, 1996b; Banerjee, 1999a:32). Les campagnes de mobilisation peuvent jouer un rôle déterminant lorsque l'on procède à la refonte de la législation pour renforcer les droits de la majorité de la population (Payne, 1998:34). Les ONG interviennent souvent lors de manifestations contre les démolitions et pour la protection des droits de tenure des citoyens pauvres (Pimple et John, 1999:14). Banerjee montre comment, dans certaines villes de l'Inde, les mouvements de base et les ONG ont, à diverses reprises, fait face aux pouvoirs publics à l'occasion d'expulsions, les obligeant ainsi à mettre en place des politiques effectives tout en garantissant entre-temps l'immunité contre le déplacement. Ces affrontements ont fini par susciter une nouvelle tendance au dialogue et à la négociation, toutes les parties étant désireuses de trouver des solutions aux problèmes en cours (1999a:25).

Les ONG en tant que groupes de pression

- Dans certains pays, les ONG s'attachent avant tout à *influencer les politiques et programmes des pouvoirs publics* (HIC/CIH, 197:49; Pimple et John, 1999:14);
- Les ONG s'impliquent aussi dans le renforcement des capacités afin de permettre aux pauvres de *négoier les projets de recasement* avec les pouvoirs publics (Pimple et John, 1999:14).

Le conseil technique

- Les ONG ont un rôle déterminant à jouer dans la gestion des formules de tenure collective, telles que les sociétés coopératives, tant dans leur formation que dans les fonctions d'administration foncière au jour le jour (Risbud, 1999:26; Pimple et John, 1999:19) (voir l'encadré ci-dessous);
- Avec l'arrivée de professionnels dans le secteur des ONG, celles-ci ont de plus en plus tendu à privilégier leur rôle de conseil technique dans toutes sortes de domaines, tels que la mobilisation des populations locales, l'assistance à la mise sur pied d'organisations spécialisées ainsi que la mise au point de nouveaux programmes publics et de nouveaux systèmes de gestion (HIC/CIH, 1997:48);
- Les ONG peuvent aussi se rendre très utiles en mettant sur pied des missions d'étude, en mettant au point des documents cartographiques, en mettant à profit leur savoir-faire en matière de recherche et de collecte de documents, et en formulant des propositions (Pimple et John, 1999 :16-19).

Les ONG en tant que partenaires

- Dans certains pays, les ONG se concentrent sur de petits groupes d'épargnants constitués à l'échelon du quartier, et sont souvent liées à des ONG nationales et/ou internationales (Pimple et John, 1999 :21), ce qui peut jouer un rôle très important pour la régularisation (Diacon : 1997),
- Un nouveau rôle pour les ONG consiste à appuyer les démarches des organismes publics pour la mise en place de systèmes institutionnalisés d'urbanisme et de cession qui soient de nature plus participative. « Si dans certains cas, c'est l'institutionnalisation dans le cadre des dispositifs en place qui semble s'imposer, dans d'autres... c'est plutôt la mise en place de nouveaux systèmes fonctionnels en parallèle » (HIC/CIH, 1997, 52-2) ;
- Les ONG sont des partenaires de toute première importance dans les projets de *régularisation* des établissements informels (Diacon:1997).

En ce qui concerne plus particulièrement la *régularisation*, les CLB et ONG devraient y participer de trois grandes façons :

- Faciliter une *approche « de bas en haut »* de la déréglementation, qui distingue entre celles des règles qui sont indispensables à la réalisation des objectifs qui ont été fixés (UNCHS-CNUÉH, 1996b:12);

- Contribuer au choix de *prestations/équipements adaptés* et fournis à titre onéreux, et
- Trouver un accord sur des normes de fourniture acceptables selon des modalités qui correspondent de manière réaliste à la demande de terrains et aux moyens financiers du public concerné (UNCHS-CNUÉH, 1996b:12).

Pouvoirs publics et prise de conscience des ONG/CLB

Les pouvoirs publics doivent faire ce qu'il faut, si possible avec la participation de fédérations professionnelles du secteur privé, pour améliorer la prise de conscience des CLB et ONG à l'égard des processus, pratiques et procédures qui font les bons partenariats en matière de gestion foncière urbaine (UNCHS-CNUÉH, 1996b:10). Pour faciliter cette montée en puissance du rôle des CLB, le renforcement institutionnel et l'assistance technique devraient se faire sans compromettre leur statut de défenseurs indépendants des populations locales.

Les capacités nécessaires aux ONG/CLB

Aménagement de logements et d'infrastructures à People's Square – Windhoek (Namibie)

En Namibie, une ONG nommée Saamstaan et où les femmes sont prépondérantes a entrepris ses propres opérations d'aménagement foncier au moyen de groupements coopératifs. L'ONG s'est d'abord procuré du terrain, et comme les parcelles individuelles étaient trop onéreuses, les membres ont décidé de demander un îlot qu'ils lotiraient ensuite entre eux, tout en y installant l'adduction d'eau et en assurant les raccordements au réseau d'égout. Les négociations sur le terrain ont duré deux ans et il a d'abord fallu se faire enregistrer comme organisme d'assistance sociale pour satisfaire aux exigences des autorités locales. Il a fallu ensuite acheter le terrain au comptant, ce qui s'est fait au moyen d'un fonds renouvelable. Les membres ont défini eux-mêmes les plans d'agencement et ceux de leur propre logement, avec l'assistance technique de volontaires. Lors d'un atelier, on a mis au point les règles et règlements pour l'administration foncière. On a réuni le tout sous la forme d'un contrat fixant les droits fonciers individuels, qui peuvent faire l'objet de mutations au bénéfice d'autres membres ou être légués par voie de succession.

Les ONG ont un rôle déterminant à jouer dans la gestion urbaine durable. Pour cela, et vu la complexité technique de cette gestion, il est indispensable de renforcer les capacités des ONG. Elles ont besoin de formation dans les domaines suivants :

Connaissances juridiques générales

- Connaissance pratique des *droits fonciers des populations locales* (de Castro, 1999a), qu'il s'agisse d'instruments internationaux ou des législations nationale et locale ;
- Connaissance pratique élémentaire du *droit des biens, de la famille et des successions* en usage ou en vigueur dans leur zone d'activité.

Règlementations et institutions publiques

- Une certaine familiarité avec les *cadres réglementaires* du pays et la façon dont ils contribuent à la pauvreté en milieu urbain, ainsi que les *changements* qui s'imposent, de sorte que les ONG puissent participer de façon encore plus utile à la définition des politiques publiques en vue de modifier les réglementations les plus néfastes (HIC/CIH, 1997 :59) ;
- Savoir quelles institutions *publiques* ont la responsabilité de *viabiliser et de régulariser* leur zone.

Recours juridiques et litiges

- Savoir quelles *voies d'appel* sont disponibles en matière judiciaire et d'administration publique, et savoir où trouver de *l'assistance juridique* ;
- Savoir à quels instruments juridiques et administratifs on peut recourir pour convaincre les *propriétaires fonciers privés* de venir s'asseoir à la table de négociation ;
- Venir en aide à ceux qui ont été *expulsés* ou qui vont l'être ;
- Prendre en main les litiges de nature foncière et rechercher leur règlement.

La gestion foncière

- Familiarité élémentaire avec les mécanismes de la *gestion et de l'administration foncières*, pour que les ONG soient en mesure d'informer les populations locales et le cas échéant de relever les pratiques *injustes et corrompues* ;
- Savoir quels types de *remembrement* sont disponibles, ou pourraient le devenir, dans le pays ;
- Comprendre la procédure de *régularisation*, afin que les ONG soient à même d'assister les populations dont les établissements informels sont régularisés.

L'information foncière

- Mettre en place et à jour des *systèmes d'enregistrement foncier*, qui peuvent aller des formules les plus rudimentaires jusqu'à un SIG/SIT complet, et ce pour six fonctions différentes: (1) production de preuves avant expulsion, (2) droit à l'acquisition par prescription, (3) bons partenariats avec les autorités locales, (4) régularisation des établissements irréguliers, ainsi que (5) le recouvrement des coûts au jour le jour et (6) la viabilisation (voir ci-dessus 2.2.6).

La viabilisation des terrains

- Savoir quels différents *types* d'équipements sont disponibles et les *coûts* qui leur sont associés, pour que les ONG puissent négocier des équipements d'un coût plus abordable.

Travailler avec les populations locales

- Organiser les populations locales de manière à améliorer la *cohésion sociale* et à ouvrir la voie à des formules *d'enregistrement foncier collectif* qui soient d'un coût abordable, telles que l'habitat coopératif, et organiser la *viabilisation* des terrains concernés ;
- Expliquer aux populations locales pourquoi la propriété pleine et entière n'est pas la solution d'avenir ;
- Comprendre les diverses conditions que comportent les contrats de *bail locatif*, et être en mesure d'aider les populations locales à *négocier* des conditions de bail favorables avec les propriétaires fonciers et les autorités locales.

Campagnes de mobilisation

- Recueillir tous les *éléments de preuve* à l'appui des campagnes contre les expulsions, et savoir comment mener ces campagnes (www.bestpractices.com, 1999, Inde) ;
- Garder à l'esprit les *besoins et intérêts propres aux femmes* dans le domaine de la propriété foncière, afin d'être mieux à même de favoriser une meilleure sensibilité aux questions qui s'y rapportent.

Une partie, mais une partie seulement, de ces formations devrait être proposée aux CLB. La complexité des processus en cause va vraisemblablement limiter l'ampleur des transferts de connaissances non seulement aux ONG, mais encore plus dans le cas des CLB. En outre, bon nombre de fonctionnaires locaux auraient besoin d'améliorer leurs capacités dans certains des domaines détaillés plus haut.

2.2.8 Encourager le dialogue et les partenariats pour l'aménagement foncier

Si l'on veut améliorer l'efficacité de l'aménagement urbain, il est essentiel de *faciliter la participation des populations locales en même temps que les partenariats entre secteurs public et privé*. Cela devrait accroître tant l'efficacité que le champ d'activité du marché foncier, tout en augmentant les superficies aménagées. Sans participation des populations locales à la gestion foncière, on ne saurait procurer un toit durable aux citoyens pauvres et sans terre. La participation des populations locales devrait viser avant tout à faciliter un meilleur accès pour tous, et tout particulièrement les citoyens pauvres, à des terrains d'un coût abordable et bien situés, avec la sécurité d'occupation et des droits à la viabilisation et/ou à l'aménagement. Tous les membres des communautés locales devraient être reconnus comme admissibles à la participation à l'échelon local, sans égard pour leur statut officiel, locataires et squatters compris (UNCHS-CNUÉH, 1996b :7-8).

La contribution des populations locales

Il faut encourager la planification de l'utilisation des sols ainsi que l'amélioration et l'entretien des infrastructures par les populations locales, puisqu'il s'agit là d'éléments constitutifs de la gestion foncière à l'échelon local. Tout cela devrait aussi se répercuter sur les activités d'urbanisme qui ont une incidence sur les populations locales, telles que la fourniture d'infrastructures et d'équipements à l'ensemble d'une agglomération. Si l'on veut y parvenir, il faut renforcer les moyens des populations locales, qu'il s'agisse de leur organisation ou de leurs capacités techniques, à l'aide de formations et d'assistance. Les pouvoirs publics ne doivent pas se contenter de faciliter le processus de gestion foncière par les populations locales en instituant un cadre général législatif et réglementaire bien adapté ; ils doivent aussi s'assurer que ce cadre est bien mis en place. Il faut encourager les systèmes traditionnels de gestion foncière des communautés locales, afin de faciliter la convergence entre, d'une part, ceux des processus traditionnels d'attribution des sols qui sont équitables, et d'autre part les mécanismes du marché foncier. Il faut aussi reconnaître la participation des populations locales à l'aménagement informel des sols (UNCHS-CNUÉH, 1996b:8; UNCHS-CNUÉH, 1999b).

On peut encourager la participation active des populations locales par les trois moyens suivants (FIG/UNCHS-CNUÉH, 1999:22) :

- Mise en place d'*organismes spéciaux* dotés d'une réelle capacité de coordination et de décision ainsi que d'un certain degré d'autonomie financière ;
- L'existence d'*organisations stables et légitimes au sein des populations locales*, et qui soient capables s'il le faut de négocier avec tous les types de parties prenantes à la vie urbaine ;
- L'existence de « tierces parties », le plus souvent des *ONG*, agissant en tant qu'intermédiaires.

Les partenariats pour la réforme urbaine

Concernant les partenariats public-privé, les pouvoirs publics ont montré qu'elles n'ont les moyens de mettre en application que certains éléments de la politique foncière. Leur principal point fort semble résider dans leur rôle d'habilitation et de facilitation en faveur des autres *parties prenantes*. *Les partenariats à l'échelon local, peut-être en coordination avec les autorités locales, semblent être le véhicule le mieux adapté pour mettre en œuvre la réforme foncière urbaine* (UNCHS-CNUÉH, 1997:6) (voir encadré ci-dessous). Les partenariats public-privé fondés sur les principes d'équité, d'efficacité/coût, de souplesse et de participation sont à même de déboucher sur une meilleure gestion foncière, un accès plus facile à la terre, et sur la sécurité d'occupation. Il faut encourager la conclusion de bons partenariats entre pouvoirs publics, secteur privé et propriétaires fonciers à travers un meilleur accès au sol et son aménagement pour ces catégories (UNCHS-CNUÉH, 1996b:9-10). Pour ce qui est des partenariats avec le secteur privé, celui-ci, sous sa forme « officielle », ne constitue pas une catégorie homogène, puisqu'il comprend le secteur des affaires, le secteur privé populaire local (par exemple, les coopératives) et les propriétaires fonciers (ainsi les propriétaires fonciers de droit coutumier en Afrique). De la même manière, les « partenariats » comprennent les partenariats public-privé et les entreprises conjointes [sociétés d'économie mixte] liés aux programmes d'aménagement, plutôt que les achats de particuliers sur le marché foncier libre (UNCHS-CNUÉH, 1996b:9-10).

Le secteur public devrait, en son propre sein, encourager les attitudes propres à soutenir les partenariats public-privé et à faire prendre conscience de la diversité des solutions possibles par les moyens suivants :

- Donner aux fonctionnaires une formation supplémentaire et modifier leur état d'esprit, comme celui des dirigeants politiques, afin qu'ils *favorisent les approches proactives* qui stimulent et inspirent le secteur privé et les populations locales, ainsi que les divers échelons du gouvernement, au lieu de *l'approche essentiellement passive de la réglementation de l'utilisation des sols* [la « discipline du sol »] (UNCHS-CNUÉH, 1996b:10);
- Se familiariser avec le fonctionnement des marchés fonciers pour pouvoir négocier dans de bonnes conditions la participation du secteur privé à l'aménagement des sols dans le sens de l'intérêt public (UNCHS-CNUÉH, 1996b:10);

- Les pouvoirs publics doivent faire ce qu'il faut pour familiariser le secteur privé avec les processus, pratiques et procédures qui font les bons partenariats en matière de gestion foncière urbaine, pour apprendre aux entreprises ce qu'est la bonne gestion urbaine et, à l'occasion, la bonne pratique en matière de lotissement et d'agencement, afin que les entreprises puissent prendre part de manière plus effective et plus responsable à l'aménagement foncier (UNCHS-CNUÉH, 1996b:10);
- Reconnaître la *diversité du secteur privé*. Il faut diversifier la méthodologie des partenariats public-privé et clarifier la position particulière des divers agents du secteur privé par rapport aux pouvoirs publics. En particulier, il convient d'orienter et de stimuler les différentes parties prenantes dans le domaine foncier au moyen d'éléments d'information, de conseils et d'incitations financières et foncières, tout en les règlementant au travers de partenariats ou de contrats adaptés à chaque cas. Chaque fois qu'il y a à choisir entre le secteur des affaires et le secteur privé populaire, c'est ce dernier qui doit avoir la priorité (UNCHS-CNUÉH, 1996b:10);
- Les responsabilités respectives dans les relations de partenariat public-privé doivent être *claires et transparentes* pour instaurer un cadre et des conditions propices à une participation efficace du secteur privé, ainsi que pour améliorer l'accès des catégories défavorisées au domaine foncier et aux équipements collectifs (UNCHS-CNUÉH, 1996b:10).

Pour garantir la *primauté du bien public*, il faut s'assurer que chacun des dispositifs que l'on met en place pour la participation du secteur privé officiel inclut bien l'accès au sol pour les citoyens pauvres et autres catégories désavantagées. Les partenariats public-privé devraient aussi garder à l'esprit tous les obstacles qui pourraient affecter les femmes ou autres catégories particulières de la population. À cet égard, les recommandations suivantes s'imposent (UNCHS-CNUÉH, 1996b:10) :

- La fourniture de certains *sites ou parcelles à bas coût* doit se négocier avec les propriétaires fonciers et les entreprises qui sollicitent la permission de construire ou de lotir. C'est ainsi que l'on alimente en surfaces limitées mais, dans l'ensemble, non-négligeables les marchés secondaires qui servent les ménages les plus pauvres ;
- Les partenariats des pouvoirs publics avec le secteur privé officiel et populaire devraient être l'occasion d'une *péréquation* dans la fourniture de sites ou parcelles à prix modiques ;
- Les droits des *femmes et des enfants* dans la gestion des ressources foncières par des partenariats public-privé devraient être reconnus sous forme d'avantages en valeur ajoutée qui leur soient spécialement destinés, en assurant leur accès au sol à travers des mécanismes financiers et de crédit appropriés, et en instituant des régimes d'occupation bien adaptés ;
- L'apport d'*infrastructures et d'équipements* par les pouvoirs publics devrait donner l'occasion de négocier ou de déclencher de la part des résidents, des propriétaires fonciers et des entreprises des interventions qui soient dans l'intérêt public.

Dans les cas où les marchés fonciers ne sont pas pleinement développés, ou bien où le rôle du secteur privé n'est pas tout à fait adapté, on doit encourager l'avènement et le développement, à titre de partenaires, d'institutions privées tels que les promoteurs immobiliers et les coopératives, en facilitant leur accès au domaine foncier et à d'autres ressources, et à des conditions qui favorisent la production de logements à coût modique (UNCHS-CNUÉH, 1996b:10).

Concernant les partenariats public-privé en matière de bornage, *tout ce qui touche au cadastre a longtemps été dominé par le secteur public. Toutefois, le secteur privé monte lentement en puissance dans ce domaine, et l'avenir du cadastre va selon toute vraisemblance reposer fermement sur le partenariat public-privé* (Kaufmann et Steudler, 1998:56-57). On s'attend à voir le secteur public finir par se concentrer sur les fonctions de tutelle et de réglementation (Grant et Robertson:1998:73). En République Tchèque, ce n'est pas seulement la terre qui a été privatisée après 1989, mais aussi une partie du Service de Géodésie (Bornage). On a commencé par mettre en place des sociétés d'économie mixte qui ont bientôt été entièrement privatisées et le Service tchèque du Bornage, de cartographie et du cadastre « est devenu un partenaire du service privé ». Il en est résulté un éclatement des activités de géomètre-expert, certaines étant placées sous la seule responsabilité des pouvoirs publics, d'autres sous celle du secteur privé nouvellement créé, certaines autres encore se trouvant partagées au titre de partenariats public-privé (Rydval,1998:387-391).

2.2.9 Encourager des procédures inclusives de contentieux et d'appel

Le traitement et l'apurement des litiges constituent à eux deux l'un des éléments centraux de tout processus d'aménagement foncier, de viabilisation et de régularisation au bénéfice des citoyens pauvres (UNCHS-CNUÉH, 1996b:13). La sécurité d'occupation des pauvres et leur accès au sol sont sérieusement compromis lorsque les systèmes de règlement des litiges fonctionnent mal et ne peuvent être utilisés par les plus démunis. Des situations comme les conflits successoraux, les titres ou actes incertains sur les biens des défunts, les utilisations du sol non autorisées, etc., compliquent les opérations foncières et de viabilisation (Imparato, 1999, Brésil). Le règlement des litiges fonciers appelle de nouvelles méthodes (UNCHS-CNUÉH, 1997a:25), comme suit :

- Il faut mettre au point de *nouvelles formes de procédure judiciaire*. Aujourd'hui dans de nombreux pays, « un système plus ou moins clandestin fonctionne en parallèle avec un système règlementaire largement délaissé qui fait du tort au développement. » (UNCHS-CNUÉH, 1997a:25). Il faut reconnaître la légitimité de tous les forums de débat utilisés par les pauvres, que leur existence soit ou non officielle et reconnue en droit (Razzaz, 1998, Jordanie) ;
- Le règlement des litiges fonciers doit être *rapide, clair et plus simple*. Les litiges doivent être réglés à l'échelon de la population locale par des tribunaux fonciers ou autres organismes juridiques spécialisés, afin d'accélérer leur apurement. Il faut mettre en place des procédures juridiques particulières pour la régularisation de la tenure foncière urbaine à travers des canaux judiciaires spécialisés, qui traitent les litiges fonciers en milieu urbain lorsque leur apurement dépasse l'échelon local. Tout individu devrait avoir le droit de faire appel auprès d'une institution judiciaire adaptée. Les mécanismes devraient aussi assurer un droit d'appel au bénéfice des associations et autres collectifs, afin que les intérêts sociaux soient sauvegardés (UNCHS-CNUÉH, 1996b:6-12);
- On doit mettre en place et/ou mieux financer des systèmes d'*aide judiciaire*, et en particulier pour l'apurement des litiges liés au domaine foncier (de Castro, 1999a, b; Imparato, 1999; Junior, 1999:6; bestpractices, 1999, Chili);
- Il faut former des *auxiliaires para-juridiques* pour traiter des questions foncières, familiales et de propriété ;
- Les *autorités locales* doivent jouer un rôle dans le règlement des litiges entre parties prenantes (Junior, 1999, Brésil) et le renforcement des capacités pour la transmission des connaissances aux professionnels et des savoirs spécialisés aux populations locales (Davies et Fourie, 1999, Afrique du Sud);
- L'apurement des litiges doit se faire à l'échelon local non seulement pendant le processus de régularisation, mais aussi chaque fois qu'il apparaît nécessaire, pour s'assurer qu'il sera *durable* (Davies et Fourie, 1999, Afrique du Sud ; Diacon, 1997, Inde);
- « Étant donné la diversité des motivations qui animent les différents participants aux marchés fonciers, *un bon travail de médiation par les ONG*, les consultants en développement/aménagement, etc., peut contribuer à concilier les intérêts des populations locales, des pouvoirs publics et du secteur privé. On devrait notamment « promouvoir l'intervention d'intermédiaires (tels que les ONG) pour ajuster les positions lors de la négociation d'accords de partenariat public-privé » (UNCHS-CNUÉH, 1996b);
- Il faut mettre en place des dispositifs pour traiter les *conflits entre organismes publics* à propos de l'utilisation des sols (Mekvichai, 1998, Thaïlande) et des attributions de droits fonciers (Banerjee, 1999a, b, Inde; UNCHS-CNUÉH, 1999b, Afrique francophone; Imparato, 1999, Brésil);
- Les fonctions des divers *échelons des instances judiciaires*, et les liens entre eux, doivent être organisés avec soin, afin de mieux protéger les droits fonciers des pauvres, pour qui les avocats et les procédures prolongées sont d'un coût inabordable et qui n'ont aucune connaissance du domaine juridique (de Castro, 1999b);
- Aux *expertises foncières* conduites avant la régularisation (de Castro, 1999b; Diacon, 1997; Payne, 1997:27,48) devrait être associée la mise en place de mécanismes et forums juridiques et administratifs bien adaptés pour le règlement des types de litige les plus courants, afin de clarifier les titres/actes incertains ou ambigus (de Castro, 1999a, b);
- Selon FIG/UNCHS-CNUÉH (1998, 22), la *reconnaissance des instances coutumières d'arbitrage* contribuerait de manière importante à l'arbitrage entre les réclamations et à l'apurement des litiges fonciers. Dans certains cas, la juridiction et des procédures bien adaptées impliquant les chefs coutumiers

dans le processus de décision sont déjà en place. Dans d'autres cas, l'intervention des chefs coutumiers n'est pas officiellement reconnue. Cela n'empêche pas qu'on sollicite leur avis et leur approbation avant d'entreprendre toute opération liée au sol dans leur zone de compétence.

Le rôle essentiel des collectifs de base

Selon FIG/UNCHS-CNUÉH (1998:23), les collectifs de base des populations locales jouent un rôle essentiel dans le règlement des litiges fonciers. Outre qu'ils canalisent les réclamations, ce sont de puissants négociateurs, médiateurs et représentants des populations locales. Les autres organismes d'arbitrage, tels que les autorités locales, se prêtent mieux que les institutions du gouvernement central à l'apurement des litiges fonciers locaux. Toutefois, il s'agit là d'un domaine de compétences auquel les autorités publiques ne sont guère prêtes à renoncer, à l'exception des situations qui semblent leur échapper. Toujours selon FIG/UNCHS-CNUÉH, la prévention des litiges fonciers joue un rôle déterminant dans l'intégration des établissements informels. Pareille prévention repose sur cinq grands types de conditions : (1) une politique économique et sociale acceptable ; (2) un système cadastral ou d'enregistrement/immatriculation fonciers ; (3) des procédures transparentes et accessibles ; (4) un système de représentation démocratique à l'échelon local ; et (5) la reconnaissance des pratiques traditionnelles et/ou coutumières dans l'arbitrage des litiges fonciers, particulièrement là où n'existe aucun autre organisme à même de remplir cette fonction (FIG/UNCHS-CNUÉH, 1998:23).

Préférer le bail locatif à la propriété

Enfin, un bon moyen de faciliter le *règlement des litiges* consisterait à *donner la préférence aux baux locatifs sur la propriété pleine et entière comme modalité principale de distribution de titres ou actes à la majorité de la population*. Jointe à une conception plus souple de la tenure foncière (conçue comme un ensemble de droits, des droits sur un même terrain étant attribués à différents titulaires et dans divers buts), cette préférence pour le bail locatif ouvrirait un plus large espace de négociation aux diverses parties en présence.

2.3 Leçons de l'expérience et solutions d'avenir

- Les leçons de l'expérience

D'une manière générale, l'expérience a bien fait ressortir le type d'approche qui entrave plus qu'elle ne facilite l'accès au domaine foncier pour toutes les catégories sociales, à savoir :

- Les systèmes centralisés interdisent l'accès et la sécurité

- On aurait tort de continuer à croire que les systèmes de cession foncière et d'enregistrement/immatriculation en bonne et due forme sont toujours à même de répondre à la demande. En fait, *ces systèmes contribuent à entraver la cession foncière aux catégories à faibles revenus* qui n'en ont pas les moyens. *C'est aux systèmes informels plutôt qu'officiels qu'on doit l'essentiel de l'offre foncière dans les villes des pays en développement*. Il faut reconnaître la diversité des modalités de cession si l'on veut être sûr que toutes les catégories sociales ont accès au sol ;
- Les approches centralisées de la gestion foncière *restreignent l'accès au sol*, car les autorités centrales privilégient les questions politiques et/ou sont trop faibles pour pouvoir intervenir à l'échelle voulue au niveau local. Il faut décentraliser les fonctions, pouvoirs et responsabilités de la gestion foncière pour qu'ils puissent être assurés à l'échelon local. *Les autorités locales sont mieux placées pour répondre aux besoins locaux, et plus transparentes* aussi puisque moins éloignées des populations ;
- La régularisation centralisée « de haut en bas » et cas par cas, qui s'accompagne d'adaptations temporaires de la réglementation pour répondre aux conditions particulières de chaque établissement informel, conduit à la *multiplication des établissements informels, puisque les résidents sont déplacés du fait de l'opportunisme prédateur des classes moyennes, ou que des terrains inoccupés sont envahis dans l'espoir d'une régularisation ultérieure*. Il faut donc lancer des programmes de régularisation à l'échelle de l'agglomération tout entière en leur associant des approches qui maintiennent des coûts abordables ;

- *La planification centralisée « de haut en bas » aboutit à multiplier les établissements informels à la fois parce qu'elle établit des règles trop onéreuses pour les catégories à faibles revenus, et parce qu'elle planifie des zones déjà occupées sans prendre en compte les agencements existants. La solution d'avenir consiste à conserver l'agencement existant et à négocier, par un processus de planification participative, un agencement définitif qui soit acceptable, y compris en termes de coût, pour ceux qui résident sur le site.*

- Les systèmes actuels sont facteurs d'exclusion, non d'inclusion

- Les normes d'urbanisme et de viabilisation ont trop souvent débouché sur des *équipements d'un coût inabordable* lorsque les zones concernées sont régularisées. Il en résulte trois grandes conséquences : (1) le non-paiement des services ; (2) le départ des catégories à faibles revenus et des comportements opportunistes prédateurs de la part des classes moyennes ; (3) le mauvais entretien des équipements et leur manque de pérennité. La solution d'avenir passe par l'urbanisme participatif et la mise au point bien étudiée d'équipements d'un coût abordable.
- Les programmes de régularisation emmenés par le pouvoir central tiennent les populations locales à l'écart de tout l'aspect « administration foncière » du projet. La *pérennité* de ce dernier s'en trouve donc sérieusement compromise, puisque l'administration centrale est faible et dépourvue des moyens voulus pour rester engagée au niveau local. Dans de nombreux établissements informels, les résidents prennent en main eux-mêmes l'administration et la viabilisation des terrains « informels ». Il s'agit là d'une ressource dont on doit tirer parti et qu'il faut développer lorsque l'on *régularise les établissements informels, afin d'assurer la pérennité* de la transformation.

- Les systèmes actuels sont onéreux et inefficaces

- En matière de cession, de régularisation, d'enregistrement/immatriculation et d'administration foncières ainsi que d'entretien des équipements, la tendance a été à l'intervention d'entités publiques sans participation des populations locales. *Les pouvoirs publics centraux ont eu du mal à fournir ces services à l'échelle voulue, et tout particulièrement à une majorité de citoyens à faibles revenus. La solution d'avenir pour assurer la pérennité des équipements consiste à mettre sur pied des partenariats avec les CLB et les ONG. Il faut développer davantage encore les moyens voulus, et surtout ceux des ONG, pour faciliter la régularisation et une gestion durable.*

- Les systèmes actuels suscitent des conflits

- Les litiges en matière foncière sont endémiques dans la plupart des pays, surtout dans les zones urbaines et leur périphérie. *Les méthodes traditionnelles ne règlent pas les litiges assez vite et/ou sont trop onéreuses pour les catégories à faibles revenus. Il faut mettre au point et en place, à l'échelon local, de nouvelles procédures, plus simples, pour le règlement des litiges foncières. Pour ce faire il faut notamment se doter des capacités voulues à l'échelon local ;*
- *Les conflits entre départements ministériels à propos de l'attribution et de l'utilisation des sols sont endémiques. Il faut mettre en place des structures de coordination.*

- Les systèmes actuels ne favorisent pas l'accès au sol

- Les processus de régularisation ont longtemps privilégié l'attribution de titres de *propriété pleine et entière et/ou de baux locatifs individuels enregistrés*. Le recours en masse à des baux locatifs accordés par l'autorité locale, plutôt qu'à des titres de propriété pleine et entière, pourrait faciliter l'apurement sans grands frais des litiges, et tout particulièrement à l'échelon local ;
- *Les instruments juridiques disponibles pour l'acquisition de terrains en vue de la régularisation fonctionnent trop souvent mal*. Jointe au manque de volonté politique et de moyens financiers, cette situation entrave très sérieusement l'acquisition foncière. La propriété foncière privée, en particulier, pose problème, puisque dans certaines villes elle porte sur des surfaces très importantes, et ce souvent à des fins purement spéculatives. *Il faut réexaminer les instruments juridiques existants, les adapter, leur trouver des soutiens politiques et les faire appliquer, et en instituer d'autres lorsque le besoin s'en fait sentir*. Le remembrement constitue un important instrument juridique au service de la viabilisation des terrains en milieu urbain. Il

rassemble des parties prenantes rivales dans des partenariats (public-privé, ou entre ONG et secteur privé à but lucratif) et il obéit à des dynamiques locales. *Le remembrement se prête à divers types d'approches*, dont certaines seulement peuvent fournir des terrains viabilisés aux catégories à faibles revenus. Les pouvoirs publics doivent souvent, sous une forme ou sous une autre (ainsi en devenant propriétaires d'une partie des terrains, ou en finançant la viabilisation), subventionner les opérations de remembrement si celui-ci doit profiter aux catégories à faibles revenus. Le remembrement donne de bons résultats lorsqu'il s'accompagne d'autres éléments tels que des zones spéciales pour les catégories à faibles revenus, la régularisation, le développement des réseaux d'infrastructures et la légalisation des îlots ;

- *Le remembrement risque de ne pas être faisable dans les pays très pauvres.* Toutefois, on peut, en l'adaptant, s'en servir pour l'extension des zones urbaines sur le domaine coutumier, pourvu qu'existent les moyens voulus pour la planification et pour la mise en place du réseau d'infrastructures. Le remembrement a un rôle déterminant à jouer en Asie et dans les villes à forte densité de peuplement.

- La solution d'avenir

En s'appuyant sur le cadre défini au Chapitre 2 ci-dessus, la présente section propose une méthodologie en trois phases successives pour la régularisation des établissements informels, à l'échelle d'une ville comme à échelle plus réduite. Les méthodes de régularisation varient d'un pays à l'autre. Toutefois, les exemples de bonne pratique relevés dans le présent manuel suggèrent que tout dispositif de régularisation devrait obéir à un certain nombre de grands principes, qui prennent en compte les sept éléments suivants :

- Le besoin immédiat de sécurité d'occupation qu'éprouvent les populations locales ;
- De solides principes de planification/urbanisme ;
- Les besoins à long terme des organismes publics chargés des systèmes d'enregistrement/immatriculation fonciers ;
- Les questions financières et de recouvrement des coûts ;
- Les besoins des autorités locales en matière d'équipements collectifs ;
- Le besoin pour les individus d'améliorer les équipements collectifs dont ils disposent, leur habitat et leurs droits fonciers, au rythme qui leur convient et en fonction de leurs moyens financiers ;
- La nature durable à long terme des transformations.

Phase 1

La première phase de la méthode proposée pour la régularisation des établissements irréguliers comporte quatre grands types d'activités :

Recensier les principales parties prenantes

Il faut recenser puis rassembler dans un forum toutes les principales parties prenantes (voir ci-dessus 2.2.5), afin de mettre au point la façon dont on va régulariser les établissements informels de la ville et rendre celle-ci mieux à même d'intégrer tous ceux qui y résident.

L'expertise foncière préliminaire

Avant d'envisager la régularisation des établissements informels, qu'elle se fasse cas par cas ou dans l'agglomération tout entière, il faut procéder à une expertise foncière afin d'établir le statut juridique des terrains occupés par les établissements irréguliers (Diacon, 1997; de Castro, 1999b, Payne, 1997:27,48). Il s'agit de déterminer si le terrain appartient au secteur public ou privé, ou aux deux (voir ci-dessus 2.2.3.2) et la nature juridique de la propriété.

Identifier les instruments et processus

Avant de régulariser, il faut déterminer de quelle combinaison d'instruments (voir ci-dessus 2.2.3.2) on peut se servir pour apurer les titres/actes incertains et convaincre les propriétaires fonciers de participer à la régularisation. Il faut aussi mettre en place les mécanismes administratifs qui vont permettre d'exécuter les procédures (Banerjee, 1999b:17). Ces dernières varient d'un pays et d'une ville à l'autre. Les populations

concernées et les ONG peuvent aussi renforcer la position des autorités locales en faisant pression sur les propriétaires fonciers pour qu'ils viennent s'asseoir à la table de négociation.

Inventorier les ressources disponibles

Il faut évaluer les ressources des parties prenantes et des partenaires engagés dans l'opération pour voir quels moyens humains et financiers ils peuvent apporter à l'entreprise de régularisation. En cas de besoin, il faut mettre en place des programmes de renforcement de ces capacités.

Phase 2

Pour cette seconde phase du processus de régularisation, il est recommandé de suivre les sept étapes successives ci-dessous :

La désignation de zones spéciales

Il appartiendra à un forum des parties prenantes, où ONG et populations à faibles revenus joueront un rôle moteur, de désigner et d'attribuer des zones réservées aux catégories à faibles revenus à travers toute la ville. Ces zones doivent comprendre les établissements informels qui sont déjà promis à la régularisation et/ou des terrains inoccupés qui peuvent servir au recasement/ré-établissement des populations établies dans des zones surpeuplées ou dangereuses.

La création des zones

Ces zones spéciales devraient se constituer de surfaces ou îlots très étendus (et de super-îlots constitués d'un certain nombre d'îlots) (UNCHS-CNUÉH, 1999b). En cas de vastes surfaces, il faut les subdiviser en îlots (et super-îlots) afin d'améliorer tant la cohésion sociale que la gestion.

Négocier les périmètres

Les périmètres de ces surfaces, zones spéciales, îlots et super-îlots doivent être négociés entre parties prenantes, et notamment les catégories à faibles revenus résidant dans la zone. Il faut tout faire pour inclure des terrains publics et privés dans la zone désignée, et pour permettre la coordination du réseau d'infrastructures à travers la ville tout entière, en recourant à la gamme d'instruments juridiques et financiers mentionnée plus haut afin d'assurer la desserte de toute la ville et de réaliser des économies d'échelle.

L'enregistrement des périmètres

Il faut consigner le périmètre des îlots dans tous les systèmes d'enregistrement/immatriculation fonciers nationaux comme régionaux, en avertissant qu'aucune mutation ni attribution d'utilisation des sols ne peuvent être entreprises dans ces zones sans consulter l'autorité locale et les partenaires qui sont les siens dans l'opération de régularisation. Voilà qui devrait procurer aux occupants une sécurité d'occupation immédiate vis-à-vis des pouvoirs publics, puisque ces derniers ne sont plus en mesure d'attribuer le terrain en question à des tiers. Cela signifierait aussi qu'il deviendrait plus difficile aux propriétaires privés d'expulser les occupants, surtout lorsqu'une législation anti-expulsion est en place. De la même façon, les propriétaires fonciers ne pourraient plus modifier l'utilisation des sols dans la zone, ce qui renforcerait les dispositions prises en la matière par les résidents à faibles revenus. Toutefois, cette méthode est peu susceptible de conférer le degré de sécurité d'occupation voulu pour obtenir un prêt hypothécaire, que ce soit pour des sites individuels ou pour l'îlot tout entier. Les occupants n'auraient aucune sécurité d'occupation vis-à-vis d'autres individus déterminés à les expulser du terrain où ils se trouvent.

On n'obtiendrait la sécurité de tenure individuelle qu'une fois mis en place un système local d'enregistrement foncier. Un tel système devrait consigner le nom des occupants et l'utilisation qu'ils font du terrain, mais non les dimensions physiques de ce dernier. À cette procédure serait rattachée la délivrance d'un « titre initial »

par l'autorité locale. Le titre ou acte conférerait au détenteur le droit de louer à court terme ou à perpétuité un site à l'intérieur de l'îlot, mais qui ne serait pas nécessairement le site qu'il occupe en l'occurrence. Ce type de titre/acte, ou une autre forme de titre/acte, tels que ceux qu'on utilise dans l'habitat associatif, renforcerait la sécurité d'occupation des individus sans porter atteinte à la cohésion sociale du groupe.

Planification minimum

Jusqu'à ce stade, le seul élément de planification dont on a besoin consiste à recenser les zones d'établissements informels qui ne vont pas être régularisées, ainsi que les terrains inoccupés qui pourraient servir au recasement, avant de tracer les grandes lignes d'un plan de réseau d'infrastructures. À part cela, la sécurité foncière des occupants des établissements irréguliers n'impose, à ce stade, aucune planification détaillée (ni le bornage par un géomètre-expert) en ce qui concerne les réseaux d'infrastructures, les établissements ou les sites.

Le nécessaire renforcement des capacités

L'administration foncière des îlots est de la plus haute importance à ce stade. Il faut mettre en place les processus voulus pour renforcer les capacités dans les zones d'établissement irrégulier, afin que le transfert de connaissances puisse se faire entre la population locale d'une part, les professionnels et les autorités locales d'autre part. Les connaissances en question vont porter sur l'information foncière, les besoins d'aménagement foncier, les diverses possibilités de viabilisation ainsi que le renforcement de la cohésion sociale et du *leadership*. Il faut aussi former des résidents locaux aux fonctions para-juridiques et d'administrateur foncier local (Banerjee, 1999b); il faut en outre familiariser la population locale avec les divers droits qui sont les siens (humains, fonciers et au logement) (de Castro, 1999b), et mettre sur pied des dispositifs de règlement des litiges tant au sein de la population locale qu'à l'intention des parties prenantes et des partenaires.

L'administration foncière devrait aussi comprendre la création d'un système d'information foncière à partager entre la population et l'autorité locales. Il y a à cela un double objectif : renforcer la sécurité d'occupation individuelle, et recueillir des éléments d'information pour la planification/l'urbanisme et la viabilisation du site. La réorganisation de l'habitat n'est pas conseillée à ce stade, puisque aucun travail de planification n'a été entrepris. En fait, il vaut mieux décourager toute réorganisation jusqu'à ce que des réseaux d'infrastructures soient en place, et ce dans un double souci d'efficacité-coût et de traitement des litiges.

Phase 3

C'est lors de cette troisième phase qu'il faut planifier dans le détail le réseau d'infrastructures de la ville, en privilégiant les établissements irréguliers. Cette planification doit reposer sur les éléments d'information d'ordre foncier et autres recueillis auprès des populations locales et qui doivent, dans toute la mesure du possible, s'appuyer sur les agencements informels, périmètres des sites et COS (coefficient d'occupation des sols) existants des établissements irréguliers. La planification doit aussi s'appuyer sur le schéma directeur [d'urbanisme] s'il en existe un, mais sans le prendre pour élément décisif. Sur la base de ces éléments, la Phase 3 du processus de régularisation des établissements informels comporte 17 grandes étapes.

La définition du réseau d'infrastructures

Le projet d'infrastructure doit permettre des raccordements individuels, graduels et auto-financés aux équipements collectifs et moyennant des coûts d'investissement, d'entretien et d'utilisation abordables. Il faut planifier le réseau d'infrastructures jusqu'au-delà des limites de la ville, afin de contribuer à la bonne administration des zones périurbaines. En planifiant au niveau de la ville, la fourniture en gros des équipements devrait se faire automatiquement et à l'échelle voulue.

La planification participative

La planification devrait se faire de manière participative, notamment à travers des forums de parties prenantes, afin de faire participer les populations locales et les ONG au choix des équipements. Ces choix peuvent, par

exemple, se faire en faveur ou non de couloirs de services rectilignes, qui sont peu onéreux mais vont entraîner le déplacement d'habitations existantes. Le coût abordable des diverses options, considéré par rapport à la charge que va représenter pour les populations l'entretien des équipements, doit aussi être négocié lors de la phase de planification. Le savoir-faire des professionnels représente lui aussi un élément déterminant, les plans étant plus complexes à élaborer pour les établissements régularisés que ceux pour l'aménagement de terrains inoccupés.

Sources de financement

À ce troisième stade il faut aussi trouver les financements pour les réseaux d'infrastructures (égouts, voirie, électricité et eau), chaque ménage prenant en charge le coût de son raccordement individuel. Dons, péréquation, impôts nationaux ou locaux, financement par les populations et autres sources : il faut mobiliser toutes ces ressources à travers des partenariats pour les réseaux d'infrastructures. Les populations locales ont tendance à mieux réagir aux appels à épargner *avant* l'achèvement des travaux plutôt qu'au recouvrement des coûts *a posteriori* par les pouvoirs publics ou les institutions financières officielles.

Recasement, raccordements et coûts

La construction ou la pose des réseaux d'infrastructures selon les tracés prévus entraîne le recasement d'un certain nombre de ménages, soit dans les limites de l'îlot, soit sur un terrain inoccupé dans un autre îlot. Ce recasement devrait prendre la forme d'un partenariat entre les populations concernées, les ONG et l'autorité locale. Ce partenariat devrait aussi s'assurer que les populations savent comment effectuer les raccordements individuels aux réseaux et comment entretenir les systèmes, et donc porter sur les équipements collectifs en plus de l'information foncière. Le système local d'information foncière mis en place pendant la deuxième phase devrait aussi permettre à l'autorité locale de recouvrer ses coûts à travers des redevances.

L'amélioration de la tenure

Une fois que l'agencement prévu a été mis en place, on pourrait rendre le régime d'occupation de chaque ménage plus sûr au moyen de titres ou actes plus individualisés, puisque l'on pourrait procéder au bornage des sites dont certains, ou dont certaines parcelles, pourraient faire l'objet de baux emphytéotiques. Toute amélioration de titres ou actes individuels devrait être financée par son bénéficiaire et recevoir l'approbation de la majorité du groupe. On devrait encourager les ménages individuels à réorganiser l'habitat dès que l'agencement et les équipements prévus par le plan ont été mis en place.

Un processus graduel

Enfin, si l'on suit la démarche proposée, la régularisation est un processus continu, puisque les raccordements individuels aux équipements, la réorganisation de l'habitat et l'amélioration de la tenure en droits individuels se font par degrés. Ce processus continu va aussi inclure la viabilisation progressive des établissements informels de la ville et des zones périurbaines en expansion. En outre, cette forme de régularisation repose sur la participation des populations locales afin d'en assurer la pérennité tant dans la phase de mise en place que dans celle de l'entretien au jour le jour des équipements et des registres fonciers. Or ce processus en continu ne peut qu'appeler une révision des modalités traditionnelles de la gouvernance urbaine.

Terrains inoccupés et/ou coutumiers

Ce type d'approche peut aussi s'appliquer à des terrains soit inoccupés, soit très peu occupés comme les terrains coutumiers. En bref, une fois achevé le réseau d'équipements, on pourrait délimiter des îlots à l'aide des réseaux d'équipement primaire et secondaire avant de les vendre ou de les louer à d'autres aménageurs publics ou privés (du secteur privé formel ou informel). Ces acquéreurs se chargeraient ensuite de revendre les terrains aux particuliers et/ou de les lotir et d'effectuer les raccordements individuels (FIG/UNCHS-CNUÉH, 1998:11).

La révision des cadres centralisés

À côté de la méthode de régularisation que l'on vient de détailler, il existe un autre domaine essentiel d'intervention, celui du cadre réglementaire national, y compris l'enregistrement/immatriculation foncières et le cadastre ainsi que le système d'information foncière. Au lieu de promouvoir l'accès au domaine foncier, les cadres réglementaires l'ont en fait entravé, gênant par là même le bon fonctionnement des mécanismes du marché. La raison en est que ces cadres réglementaires ont instauré des structures centralisées auxquelles s'attachent six grands types d'inconvénients : (1) mauvaise coordination des pouvoirs publics ; (2) schémas directeurs et codes de la construction mal adaptés et trop onéreux ; (3) normes rigides et coûteuses ; (4) règles complexes ; (5) pouvoir de contrôle et de sanction inopérant ; et (6) délais de cession trop longs. Il faut revoir les cadres réglementaires pour les rendre plus simples, efficaces, souples, transparents et participatifs. Il faut aussi revoir les normes à la baisse afin que les catégories à faibles revenus puissent prendre la part qui leur revient dans la vie collective de la ville et ne plus en être exclues.

Le réexamen de tous les cadres

On franchit une étape majeure lorsqu'on se lance dans un réexamen complet de tous les cadres réglementaires liés aux marchés fonciers : planification, construction, justice, cadastre et enregistrement/immatriculation foncières, financement et urbanisme, et en y rajoutant les besoins et intérêts particuliers des femmes. Il faut aussi réexaminer le rôle particulier et les compétences de chaque institution afin de faciliter la décentralisation ainsi que la coordination des différents départements ministériels et échelons du gouvernement. En outre, bien des pays sont régis par plus d'un régime juridique (législatif *et* coutumier) ou réglementaire (certains pays ex-soviétiques), qu'il s'agit de faire converger afin de déboucher sur des principes d'aménagement foncier clairs et simples. Il faut aussi ajuster les cadres réglementaires pour permettre au secteur privé – tant le secteur associatif que le secteur à but lucratif (informel comme formel) – d'intervenir de manière plus active dans l'aménagement foncier à travers des partenariats public-privé.

Réforme et adaptation

L'expérience montre que l'aménagement foncier ne doit pas attendre la fin du processus de réexamen et de réajustement des cadres réglementaires, puisque ce dernier peut durer plusieurs années. Une double approche est ici proposée. Elle comporte un forum des parties prenantes instauré, d'une façon ou d'une autre, à l'échelon national, pour examiner le cadre réglementaire existant et commencer à le réformer. Dans le même temps, les autorités locales et les partenaires du processus de régularisation devraient adapter les règlements chaque fois que c'est possible, afin de faciliter la mise à disposition de terrain ; ils devraient aussi privilégier l'amélioration des liens et de la coordination entre les diverses institutions qui interviennent dans la cession foncière.

Recadrer l'information foncière

Les systèmes cadastraux, d'information et d'enregistrement/information foncières constituent un obstacle majeur à la cession de terrains. Dans le même temps, on considère pourtant qu'ils jouent un rôle déterminant en la matière. Ces systèmes sont excessivement centralisés et onéreux ; ils ne sont pas faits pour les citoyens pauvres – la majorité des populations –, recourent à des procédures trop coûteuses, relèvent souvent de logiques coloniales, sont trop complexes et trop peu transparents. Nombre de pays à travers le monde, en Amérique du Sud comme en Europe orientale, en Asie et en Afrique, cherchent actuellement et non sans mal à améliorer les cadastres, registres et systèmes d'information foncières locaux. Rares sont ceux qui peuvent prétendre avoir atteint le stade où leurs systèmes sont à même de bien servir la majorité des citoyens pauvres.

La solution d'avenir consiste à recadrer les registres foncières, l'information et la gestion foncières à l'échelle locale, tout en limitant les exigences d'intervention et de coordination des échelons supérieurs. C'est ainsi que l'on rendra l'information foncière disponible à l'échelon local pour faciliter la régularisation des établissements informels et le bon entretien ultérieur de la zone concernée. Les autorités locales ne disposent

généralement d'aucun élément d'information concernant les établissements irréguliers, puisque ces derniers sont hors cadastre. Par conséquent, il faut mettre au point un système d'enregistrement foncier dont les populations et les autorités locales soient partenaires. Cela devrait aussi inclure un programme de formation qui permette aux populations locales de se doter en leur sein d'administrateurs fonciers qui puissent mettre sur pied et tenir à jour des registres fonciers à l'échelle locale.

Mettre à profit les registres fonciers

Une fois les systèmes locaux mis en place, la population locale peut s'appuyer sur les registres fonciers pour négocier avec les autres parties prenantes de la zone. L'autorité locale peut aussi se servir du registre foncier pour régulariser et entretenir la zone, y compris pour le recouvrement des coûts. Cette approche favorise la pérennité de la régularisation. Il faut mettre sur pied ce genre de registre foncier pour améliorer la sécurité des droits fonciers de ceux qui occupent le terrain concerné, mais aussi pour fournir des éléments de preuve en cas de menace d'expulsion.

La pratique inclusive innovante

Il existe un autre ensemble de pratiques innovantes propres à modifier, améliorer et développer le système de cadastre et d'enregistrement/immatriculation fonciers. Certaines de ces pratiques comprennent l'amélioration des technologies, qui va permettre d'obtenir information et sécurité foncières au meilleur coût. D'autres pratiques comportent la mise au point de procédures juridiques et institutionnelles plus simples et plus claires, y compris des formes plus décentralisées d'administration foncière. D'autres encore passent par la refonte fonctionnelle des structures des pouvoirs publics afin de les rendre plus efficaces, y compris la réorganisation des flux d'information.

Réformer la gestion de l'information foncière

Tout processus de réexamen général et de réforme des cadres réglementaires nationaux doit aussi se concentrer sur les systèmes cadastraux et d'information foncière du pays. C'est là un autre sujet sur lequel devraient se pencher les forums de parties prenantes. Tant les registres fonciers et leur gestion que les flux d'information au sein des pouvoirs publics comme avec le public et le marché ont donné lieu à de sérieuses difficultés. Il faut s'attaquer à ce problème de toute urgence. On doit pour ce faire rassembler techniciens et non-spécialistes autour d'un programme de travail très large en six points: (1) réexaminer le système en vigueur ; (2) l'évaluer en fonction des impératifs de coût abordable et des intérêts et besoins particuliers des femmes ; (3) réduire les doubles emplois dans les responsabilités publiques ; (4) trouver les moyens de décentraliser les flux d'information foncière ; (5) améliorer l'information et le système de cartographie ; et enfin (6) analyser les besoins des utilisateurs afin de bien ré-orienter le système.

Reconnaître les modalités diverses de la cession foncière

Enfin, la distribution foncière est entravée plus que facilitée par le fait qu'elle relève d'un monopole du secteur public. Le secteur privé, y compris populaire, n'a traditionnellement jamais été considéré comme partie intégrante du processus de cession foncière. Or de nos jours, la distribution des terres dans les pays en développement est le plus souvent entreprise par le secteur privé, quoique de manière non officielle. La solution d'avenir consiste, pour les pouvoirs publics, à accepter la diversité des approches en matière de cession foncière, y compris les approches non-officielles ou coutumières. Par conséquent, il appartient aux pouvoirs publics d'adapter les règles et réglementations concernées pour que les approches formelles et informelles puissent fusionner. Il revient aussi aux pouvoirs publics de faciliter la cession foncière par le secteur privé en créant des partenariats public-privé. En bref, les pouvoirs publics devraient s'attacher par priorité à faciliter la diversité des modes de distribution foncière qui caractérise le secteur privé, plutôt qu'à fournir des terrains selon les modalités qui sont celles du secteur public.

Le rôle déterminant du secteur privé et des ONG

À force de privilégier la cession foncière, le secteur public a aussi marginalisé les questions d'entretien. Le secteur public n'a pas été capable de distribuer le domaine foncier à l'échelle voulue, sans même parler de registres fonciers ou d'entretien des équipements. Comme le démontre la participation des populations locales à l'offre de terrain et à l'entretien subséquent des registres fonciers et des équipements, le secteur privé joue un rôle déterminant dans la pérennité des zones occupées par les catégories à faibles revenus. Autrement dit, un marché foncier qui soit à la fois efficace et durable pour toutes les catégories sociales exige la participation des populations locales et l'ouverture de perspectives à toute une gamme d'agents du secteur privé. Dans ce processus, les ONG ont à jouer un rôle déterminant et de diverses façons, notamment dans les cinq domaines suivants: (1) médiation entre les différentes parties prenantes ; (2) assistance technique aux populations locales ; (3) renforcer la cohésion sociale ; (4) familiariser les populations avec leurs droits relatifs au sol ; et (5) faciliter la participation du public dans la régularisation des établissements et l'entretien des équipements.

CHAPITRE 3 – LEÇONS ET PROGRAMMES D’ACTION

3.1 Ce que nous apprend l’expérience

À propos de l’accès au sol et de la sécurité des droits d’occupation des catégories urbaines à faibles revenus, nous avons appris un certain nombre de leçons, et la voie de l’avenir nous a été tracée, dans les huit grands domaines suivants :

Le rôle du pouvoir central

- Les gouvernements ne devraient se concentrer ni sur la fourniture de logements ni sur la distribution foncière par le secteur public. Ils devraient plutôt faciliter la cession de terrains et d’habitat par le secteur privé (formel, informel, populaire/associatif, coutumier). Un certain nombre de pays ont adopté des solutions d’économie mixte (public-privé) en matière de cession foncière et avec un certain succès ;
- Les systèmes centralisés de planification, de traitement des litiges et d’administration foncière n’apportent ni sécurité d’occupation, ni terrains constructibles à la majorité des citoyens des pays en développement. Ces fonctions devraient être décentralisées, de même que les compétences et les ressources qui permettront de les remplir. Or ces compétences et ressources sont souvent exclues des programmes de décentralisation ;
- Les cadres réglementaires conçus pour les classes moyennes et le secteur commercial excluent la majorité des citoyens. L’adaptation de ces cadres est un processus lent, et qui souvent n’a aucun résultat apparent. Dans ces conditions, il convient de mettre en œuvre les pressions et les ressources voulues ;
- Les pays dont la fonction publique et/ou les services publics sont faibles se caractérisent par des législations à la fois complexes et contradictoires, souvent héritées de l’ère coloniale. Cela constitue un obstacle majeur à la cession foncière dans le secteur formel et un encouragement à contourner ce dernier. Dans ces pays, il faut réexaminer et simplifier les cadres juridiques, mais cela ne s’est pas toujours avéré facile.

La planification participative et les populations locales

- La planification centralisée n’a pu apporter ni bon accès au sol ni sécurité d’occupation. Plusieurs pays ont adopté avec succès certaines méthodes participatives de planification ;
- Les systèmes publics de cession foncière se passent souvent de la participation populaire. Aujourd’hui, de plus en plus de pays font intervenir les populations locales pour que le développement soit plus durable, moins onéreux et bénéfique pour les catégories à faibles revenus ;
- Ce n’est pas en privilégiant l’approche cas par cas des établissements informels que l’on a pu résoudre le problème de l’habitat irrégulier, que ce soit dans les limites d’une agglomération urbaine ou de manière plus générale. En outre, les approches cas par cas ne sont pas favorables à l’avènement d’un urbanisme plus intégrateur. Des méthodes inédites qui abaissent les normes, partagent les ressources et sont conçues à la bonne échelle ont été mises au point, qui, elles, ouvrent la voie à ces villes plus inclusives.

La discrimination contre les femmes aggrave la situation

- On a déployé bien des efforts pour octroyer aux femmes l’égalité des droits en ce qui concerne la terre et les successions. Il en est résulté quelques succès au plan de la législation. À part cela, on a aussi vu des cas où, à l’échelle locale, des femmes pauvres ont pu surmonter les discriminations résultant soit du droit écrit, soit de la coutume en rapport avec le foncier et/ou les successions. L’un des domaines où la réussite a été particulièrement remarquable a été celui des coopératives d’épargne.

Les ONG doivent renforcer leur savoir-faire

- Trop peu d’ONG disposent de la familiarité voulue avec tout ce qui touche au foncier et à l’immobilier en milieu urbain. Celles qui disposent de ces connaissances techniques ont fait la preuve du rôle tangible

et déterminant qu'elles peuvent jouer dans la distribution foncière au bénéfice des catégories à faibles revenus. Les ONG doivent renforcer leurs capacités si elles veulent promouvoir la gestion durable du domaine foncier urbain.

Les baux d'autorités locales sont préférables à la propriété

- On n'a pu assurer ni la propriété pleine et entière, ni des baux emphytéotiques enregistrés à la majorité des populations du monde en développement. Par conséquent, des baux locatifs consentis par les autorités locales constituent la solution d'avenir ;
- L'émission de titres individuels est onéreuse, prend du temps et est souvent hors de portée des catégories à faibles revenus, puisqu'elle exige au préalable le bornage complet par un géomètre et l'enregistrement. La solution d'avenir passe par l'enregistrement de groupe/collectif ainsi que par les îlots, avec des droits de location individualisés sous une forme ou une autre qui soient administrés par les groupes en conjonction avec les autorités locales ;
- La législation sur l'acquisition par prescription ne suffit pas par elle-même à l'échelle voulue, et n'est efficace qu'accompagnée par des dispositifs d'aide judiciaire et/ou de recours collectifs en justice;
- Les lois anti-expulsion ont fourni un certain degré de sécurité d'occupation à des millions d'individus, mais sont encore loin de garantir la sécurité complète. Nombreux sont les pays où les ONG ont joué un rôle déterminant dans la lutte contre les expulsions ;
- L'acquisition forcée de terrains par les pouvoirs publics ne donne pas les résultats voulus, particulièrement en ce qui concerne les empiètements du domaine urbain sur les zones agricoles. Dans un certain nombre de pays, on s'est aperçu que des partenariats public-privé joints à une utilisation innovante des instruments juridiques en ce qui concerne les titres ou actes incertains sur le domaine foncier privé se révèlent plus efficaces.

Concevoir des équipements d'un coût abordable

- La conception des équipements joue un rôle déterminant dans leur coût et le recouvrement de ces derniers. Trop souvent, on a privilégié la viabilisation complète et l'émission de titres de pleine propriété en bonne et due forme sans prendre en compte les coûts d'entretien et d'utilisation.

Réformer les systèmes d'enregistrement/information fonciers

- À travers le monde en développement, les systèmes d'enregistrement/immatriculation fonciers sont incapables de faire face à la demande. Nombre de pays mettent au point des systèmes adaptés et des registres fonciers locaux ;
- La plupart des autorités locales n'ont été en mesure ni de régulariser ni d'administrer les établissements informels, du fait qu'elles comptaient trop sur l'information cadastrale. Aujourd'hui, certaines d'entre elles trouvent leurs informations auprès d'autres sources, comme les croquis cartographiques, pour régulariser ces zones ;
- En l'absence de registre foncier et lorsque la terre a été nationalisée, le pouvoir central attribue souvent des terrains ou leur utilisation à des aménageurs, même lorsque le terrain concerné est occupé. On met actuellement au point des systèmes d'information foncière qui intègrent tous les types d'information, qu'elle soit officielle, non officielle ou coutumière.

Le renforcement des capacités

- Le manque de ressources humaines demeure un problème majeur, mais le renforcement des capacités par le biais des forums de parties prenantes a permis certains transferts de connaissances techniques, comme l'a fait aussi la formation du personnel.

3.2 Poursuite de la mise en œuvre du Programme pour l'Habitat – Sécurité de tenure et gestion foncière : Principales recommandations

Pour la mise en œuvre du Programme pour l'Habitat, les principaux canaux ne sont autres que les programmes d'action en partenariat à l'échelle nationale et locale, ainsi que les programmes de soutien des organismes de coopération multi- ou bi-latéraux. On trouvera ci-dessous des recommandations pour chacune des ces catégories.

3.2.1 Les programmes d'action nationaux

Les recommandations visant les programmes d'action nationaux sont les suivantes :

Le rôle du pouvoir central

- En matière d'habitat, les gouvernements devraient avoir pour responsabilité principale de mettre en place les mécanismes permettant au secteur privé (y compris à but lucratif, tant formel qu'informel) et au secteur populaire de fournir des logements. Les gouvernements devraient concentrer leurs interventions sur la mise en place d'une législation, de réseaux d'infrastructures et d'assistance au secteur privé et associatif, entre autres, qui facilitent cette évolution;
- L'amélioration de la coordination entre départements ministériels et autorités décentralisées devrait constituer un premier pas, et tout particulièrement en ce qui concerne la cession foncière, les flux d'information et la planification de l'utilisation des sols ;
- Le gouvernement devrait s'engager dans l'élaboration d'une politique foncière, et tout particulièrement en ce qui concerne les zones urbaines.

La réforme législative

- La législation sur la distribution foncière devrait être évaluée à l'aune de sa pertinence pour les citoyens pauvres, et il faut mettre au point de nouvelles lois et/ou règlements qui se concentrent sur les besoins de ces catégories ;
- Il faut adopter des lois interdisant l'expulsion afin d'éviter les évictions sans recasement, ainsi que des lois qui habilite les autorités locales à établir des zones spéciales pour les catégories à faibles revenus en milieu urbain ;
- La législation doit être révisée pour faciliter les partenariats entre secteurs public et privé ;
- Le droit national des contrats doit être réexaminé et révisé ;
- Il faut mettre au point des instruments juridiques pour faciliter l'enregistrement de(s) régimes collectifs d'occupation ;
- Dans chaque pays, les outils de remembrement disponibles doivent être réexaminés. Il faut mettre au point, par la voie législative ou réglementaire, des instruments qui facilitent l'offre de terrains et qui bénéficient aux pauvres. Le secteur privé devrait être un partenaire dans ce processus ;
- Il faut réexaminer tous les instruments d'aménagement foncier pour trouver le meilleur moyen de régulariser les terrains en propriété privée qui sont occupés par les couches sociales les moins aisées.

La question des femmes

- Il faut réexaminer tous les cadres réglementaires à l'aune de leur compatibilité avec les intérêts et les besoins des femmes ;
- Les questions concernant les femmes devraient constituer une priorité lors du réexamen du cadre réglementaire et de l'élaboration de nouvelles lois et/ou règlements, et tout particulièrement ce qui concerne les droits des femmes en matière foncière et de propriété ainsi que la législation sur les successions. Les femmes doivent participer pleinement à tous les forums rassemblant les parties prenantes. Tout nouveau texte législatif favorable aux femmes devrait consacrer le principe d'équité, et tout particulièrement en rapport avec la tenure coutumière. Tout changement dans les cadres réglementaires devrait s'accompagner de campagnes d'information publiques.

Un processus inclusif de réexamen national s'impose

- Il faut mettre sur pied, sous une forme ou sous une autre, un forum inclusif des parties prenantes qui va examiner les cadres législatif et réglementaire et jouer un rôle moteur dans leur adaptation. L'objectif est de rendre le système juridique dans son ensemble plus simple et moins onéreux, pour qu'il ouvre la voie à une meilleure intégration des sociétés urbaines. Tout forum de ce type devrait jouer divers rôles, dont bon nombre sont mentionnés plus haut (sous *La réforme législative*) et plus loin ;
- On devrait faciliter le rôle des ONG au moyen d'une législation adaptée et de leur participation aux forums de parties prenantes, en s'assurant qu'elles reçoivent toute l'assistance technique (y compris documentaire) dont elles peuvent avoir besoin ;
- Les possibilités d'évolution ultérieure du cadre réglementaire devraient être répertoriées dans une banque de données afin de faciliter l'adaptation de ce cadre et le transfert des connaissances ;
- Il faut soutenir la diversité des méthodes de cession foncière et des parties prenantes. Tout forum doit rassembler une large gamme de parties prenantes, y compris informelles ou coutumières, et le réexamen du cadre réglementaire doit être l'occasion de faire se rejoindre leurs points de vue particuliers d'une part, et les méthodes plus classiques de cession foncière d'autre part.

Le besoin d'une approche décentralisée

- Il faut décentraliser la gestion foncière et octroyer aux autorités locales les ressources et les compétences voulues pour accomplir leurs missions ;
- La planification centralisée devrait être confinée à un niveau supérieur, les fonctions au jour le jour de planification et de gestion de l'utilisation des sols étant dévolues aux autorités locales ;
- L'administration foncière (attribution, mutation, délimitation des sites ou parcelles, adjudication et enregistrement/inscription, gestion de l'information, contrôle et sanction) devrait être dévolue aux autorités locales.

Pour une information foncière efficace

- Il faut veiller à mettre en place des systèmes d'information foncière efficaces qui puissent fournir les données géographiques voulues aux responsables. Dans certains pays, on peut s'appuyer pour cela sur le cadastre, mais dans bon nombre d'autres, il faut envisager d'autres solutions. La cartographie urbaine devrait être une priorité ;
- L'information foncière ne devrait se limiter ni au cadastre ni aux données de nature fiscale ; elle devrait aussi inclure des éléments d'information et des archives d'origine informelle et/ou coutumière ;
- Il faut mettre au point un système cadastral (SIT) et d'enregistrement/immatriculation fonciers qui ait pour objectifs privilégiés la réduction de la pauvreté, la sécurité d'occupation et l'accès au sol pour les pauvres. Cela impose le réexamen des processus techniques et procédures existants, la décentralisation ainsi que la mise au point d'un système d'archivage pour les contrats de bail passés localement, de préférence aux titres/actes de propriété pleine et entière enregistrés de façon centralisée. Il faut instituer des partenariats entre pouvoir central et autorités locales pour faciliter la décentralisation la conservation foncière et la délivrance de baux locatifs ;
- Le premier pas dans cette voie consisterait pour le gouvernement à mettre sur pied un registre ou un inventaire du patrimoine foncier de l'État qui répertorie les sites ou parcelles détenus par chaque département ministériel, tout en assignant des terres aux autorités locales chaque fois que c'est possible. On devrait donner la priorité à ceux des terrains appartenant au secteur public qui sont déjà occupés par les catégories à faibles revenus.

Réformer le système judiciaire

- Les dispositifs d'aide judiciaire doivent être réexaminés ou/et mis à la portée des pauvres ;
- Il faut réexaminer le système judiciaire et les voies d'appel, mettre au point des formes inédites de

règlement des litiges en matière foncière, et/ou instituer des dispositifs spéciaux qui résolvent de manière efficace les litiges fonciers.

La formation et l'instruction

- Il faut développer les capacités voulues pour mettre au point les règlements et les procédures administratives en matière d'aménagement foncier ;
- Il faut revoir les programmes d'enseignement supérieur et de formation et fixer quelques domaines prioritaires (soit par zone géographique, soit par type d'institution), pour familiariser le public avec les questions de tenure, de viabilisation, d'administration foncière et les questions de droit qui s'y rapportent, et tout cela d'une façon qui soit adaptée aux besoins des catégories à faibles revenus.

3.2.2 Les programmes d'action locaux

Les recommandations concernant les programmes d'action locaux sont les suivantes :

Le rôle des autorités locales

- Les autorités locales ont une responsabilité majeure en ce qui concerne l'habitat, et plus particulièrement la mise en place de dispositifs qui mettent le secteur privé (y compris à but lucratif, tant formel qu'informel, et le secteur populaire/associatif) en mesure de fournir des logements ;
- La régularisation des établissements informels doit passer par la planification et la viabilisation à l'échelle de l'agglomération urbaine tout entière, plutôt que l'approche cas par cas avec émission de titres de pleine propriété en bonne et due forme et viabilisation complète. Il faut se concentrer avant tout sur ce qui va permettre la fourniture de logements par le secteur privé, à travers notamment des infrastructures adaptées et l'assistance technique, ainsi que l'acceptation de normes moins contraignantes ;
- Il faut centraliser les données concernant le fonctionnement des cadres réglementaires locaux, afin de faciliter tant les ajustements à y apporter que les transferts de connaissances au sein des forums de parties prenantes ;
- Il faut veiller à améliorer la coordination entre services ministériels déconcentrés à l'échelon local, ainsi qu'avec les échelons supérieurs ;
- Il faut renforcer les capacités qu'exigent les fonctions de gestion foncière décentralisée, en s'assurant que les moyens et les compétences voulus sont disponibles pour remplir ces fonctions ;
- Il faut nouer des partenariats avec les secteurs privé, populaire et associatif, afin d'améliorer la gestion foncière locale et d'en étendre le champ.

Le rôle des Forums locaux public-privé de parties prenantes

- Il faut mettre en place sous une forme ou une autre un forum de parties prenantes à l'échelle de l'agglomération tout entière et qui rassemble toutes les catégories ; il aura pour fonction d'assurer la régularisation des droits sur le sol urbain et de faciliter l'avènement d'une ville inclusive à travers l'adaptation du cadre réglementaire chaque fois que c'est possible. Le secteur privé (formel, informel et coutumier) doit y jouer un rôle majeur. Les femmes doivent y participer pleinement. Le forum devrait assurer certaines fonctions :
- Avant que l'on décide de l'agencement d'un établissement régularisé, la planification participative doit devenir la règle, y compris le partage des connaissances entre la population locale et les professionnels. Les plans d'agencement en bonne et due forme devraient prendre comme point de départ la disposition existant sur le terrain. Tout plan d'agencement doit avoir comme pierre angulaire le développement de réseaux d'infrastructures qui desservent la ville dans sa totalité, y compris les zones périurbaines, ainsi que la création d'îlots ;
- Il faut analyser les procédures locales de cession foncière en fonction des besoins et intérêts particuliers des femmes, avant d'introduire tous les amendements voulus et de les faire respecter.

Le besoin de systèmes public-privé d'information foncière

- La tenue du registre foncier et l'administration foncière doivent être assurées à l'échelon local par des partenariats entre autorité locale et population locale. Dans le même esprit, l'information foncière ne doit pas se restreindre aux données cadastrales et fiscales, lorsqu'elles sont disponibles, mais doit aussi inclure toutes les données d'origine informelle et/ou coutumière, de sorte que l'autorité locale dispose d'un panorama aussi complet que possible de la ville dont elle est responsable. Cela éviterait l'attribution aux aménageurs de droits fonciers et d'utilisation des sols sur des zones déjà occupées ; et cela contribuerait tant à la régularisation qu'à la bonne gestion ;
- Il faut procéder à des expertises foncières pour établir le statut juridique de tout site ou de toute parcelle occupés illégalement, et entreprendre des négociations avec les départements ministériels concernés ainsi qu'avec les propriétaires privés du terrain. Il faut en outre le faire sans attendre la mise au point définitive de systèmes complets de cadastre ou d'information foncière, et plutôt commencer en se servant de cartes en papier, d'un fichier de bureau et des connaissances locales.

Le recours des autorités locales aux instruments juridiques

- Les autorités locales doivent réexaminer les instruments juridiques disponibles, tels que le remembrement, les zones spéciales pour catégories à faibles revenus et les lois contre l'expulsion, et s'en servir d'une manière qui facilite la fourniture de terrain par le secteur privé aux catégories à faibles revenus, et tout particulièrement de zones déjà occupées. Les autorités locales doivent aussi négocier avec les départements ministériels pour qu'ils attribuent une partie de leurs terrains à l'échelon local ;
- Des baux locatifs doivent être conclus entre les autorités locales et les occupants (quels qu'ils soient) de terrains leur appartenant, mais avec des conditions standard précises qui protègent le bailleur et le locataire [preneur];
- Il faut créer des dispositifs de règlement des litiges à travers des partenariats entre l'autorité locale, les ONG et les populations locales. Les questions à résoudre comprennent l'occupation de terrains privés et publics, les terrains dangereux, le recasement, le coût abordable des équipements et le recouvrement des coûts sur l'usager.

Renforcer les capacités – autorités locales

- Les autorités locales doivent renforcer les moyens dont elles disposent pour entreprendre tout ce qu'il faut en faveur des populations locales à l'occasion de la régularisation, ce qui généralement passe par des partenariats avec les populations, un registre foncier et l'entretien des équipements collectifs ;
- Les autorités locales doivent développer les capacités techniques de leurs personnels pour les fonctions de planification et de viabilisation à l'échelle de la ville tout entière ;
- Les autorités locales doivent développer les moyens voulus pour établir et maintenir des systèmes d'enregistrement foncier, et ce au moyen d'une gamme graduelle d'instruments allant de croquis cartographiques au bornage des parcelles individuelles, quelle que soit la méthode la mieux adaptée.

Renforcement des capacités – ONG et populations locales

- Les ONG, les populations locales et les autorités locales doivent être dotées des moyens voulus pour établir et maintenir des formules de tenure collective ;
- Les populations locales doivent se donner les moyens de maintenir des registres fonciers et de prendre en main l'administration foncière ;
- On doit encourager le développement des ONG et des moyens voulus pour leur permettre d'apporter leur assistance technique tout en favorisant la cohésion sociale, et pour les mettre en mesure de traiter de questions aussi diverses que l'administration foncière, la tenue des registres fonciers, la viabilisation et l'entretien des équipements, une meilleure compréhension des droits, la planification participative, les baux locatifs, l'expulsion, les besoins et intérêts des femmes et la gestion des régimes collectifs d'occupation ;

- Des personnels para-juridiques et des administrateurs fonciers issus des populations locales doivent recevoir la formation voulue pour aider à l'administration foncière, donner des conseils juridiques, appuyer la régularisation et veiller au bon entretien au jour le jour.

3.2.3 Programme d'action pour les partenaires

Les recommandations pour les partenaires et leurs réseaux dans le pays d'accueil sont les suivantes :

Participation au réexamen du cadre juridique

- Les affiliés des partenaires établis dans le pays d'accueil doivent participer aux forums des parties prenantes, nationaux comme locaux, qui sont chargés de réexaminer les cadres règlementaires ;
- Lorsque c'est utile, les partenaires devraient contribuer aux démarches entreprises par le pays d'accueil pour mettre à plat les cadres règlementaires nationaux.

Développer l'expertise requise

- Lorsque c'est utile, mettre au point des solutions génériques en matière juridique, technique, d'information foncière et de planification afin de procurer aux catégories à faibles revenus la sécurité de l'occupation et l'accès au sol, tout en rendant ces solutions disponibles de la manière la plus large sous une forme facile à comprendre, de sorte qu'elles puissent être adaptées en fonction des besoins locaux. Les partenaires doivent, pour cela, soutenir les efforts de recherche menés dans ce sens et inventorier en détail toutes les bonnes pratiques en vigueur ;
- Lorsque c'est utile, les partenaires doivent s'assurer que le pays d'accueil se conforme aux règles et normes internationales consacrées en ce qui concerne l'expulsion, et qu'il soutient les ONG locales ainsi que les personnes déplacées, les besoins et intérêts particuliers des femmes, etc.
- Lorsque c'est utile et sur demande, les partenaires devraient apporter leur assistance technique tant au pays d'accueil qu'à ONU-HABITAT, soit de manière générique en matière de réexamen des politiques publiques, soit lors de consultations concernant un pays en particulier.

Renforcer les capacités

- Les partenaires doivent renforcer les capacités des fonctionnaires nationaux et territoriaux, du secteur privé, des ONG et CLB, et le faire selon les formules les mieux adaptées. Nombre de pays manquent cruellement des capacités techniques et juridiques voulues, notamment pour l'administration foncière, la formulation des règlements et la planification, et les populations locales elles-mêmes manquent du savoir-faire qui aiderait leur développement.
- Les partenaires devraient aider à la création, dans les pays d'accueil, d'ONG spécialisées dans les questions foncières urbaines, et leur apporter leur soutien.

3.2.4 Les programmes de soutien des organismes multi- et bi-latéraux

Il est recommandé aux organismes de coopération multi- et bi-latéraux de prendre les mesures suivantes :

Recadrer les priorités stratégiques

- Intervenir directement à l'échelon de la ville, et non exclusivement à celui du pays ;
- Encourager les gouvernements à adopter, pour le domaine foncier urbain, de nouveaux cadres règlementaires qui soient simples, transparents, équitables, facteurs d'intégration et favorables aux femmes, à commencer par la création d'un forum des parties prenantes ;
- Encourager les gouvernements à faire passer la cession foncière du secteur public au secteur privé, ouvrant ainsi la voie à une plus grande diversité des modalités de cession foncière ;
- Encourager les gouvernements à adopter des approches décentralisées en matière de gestion foncière.

Soutenir les partenariats décentralisés

- Soutenir financièrement et en aidant à leur promotion les programmes qui concernent les femmes et qui leur permettent d'acquérir des terrains et d'en hériter ;
- Encourager les partenariats entre ONG, autorités locales et CLB en rapport avec tout projet auquel ces programmes multi- ou bi- latéraux apportent leur propre soutien.

Fournir une assistance bien adaptée

- Fournir une assistance technique bien adaptée pour la mise au point des systèmes d'information foncière. Cette assistance doit reposer avant tout sur trois éléments : (1) une bonne compréhension du cadre réglementaire du pays participant ; (2) les capacités techniques du pays ; et (3) l'adaptation et la mise au point de nouvelles approches techniques avec les partenaires. Il faut mettre l'accent d'abord sur le renforcement des capacités humaines, et ensuite seulement sur celui des capacités techniques. Il faut éviter l'importation directe, à partir de pays développés, de méthodes et techniques inadaptées ;
- Fournir l'assistance juridique voulue pour mettre au point la législation, les règlements et un système judiciaire réactif, former le personnel para-juridique et améliorer les procédures à travers l'ensemble du système administratif, pour tout ce qui concerne le domaine foncier urbain et les catégories à faibles revenus ;
- Soutenir les ONG engagées dans les questions de cession immobilière en milieu urbain et/ou le renforcement des capacités en la matière, ainsi que celles qui luttent contre l'expulsion des occupants d'établissements irréguliers sans possibilités de recasement ;
- Fournir les soutiens financier et technique voulus pour établir des forums de parties prenantes à l'échelle du pays ou de la ville ;
- Aider au renforcement des capacités dans le domaine des services techniques, juridiques et para-juridiques, l'administration foncière, la planification/l'urbanisme, la conservation foncière et le développement des populations locales ;
- S'engager dans le renforcement des capacités pour la conception des règlements et procédures administratives et pour la formation des fonctionnaires aux nouvelles méthodes ;
- Aux côtés des partenaires locaux, fournir un soutien financier pour la mise au point de réseaux d'infrastructures et la régularisation dans toute la ville, plutôt que de se concentrer sur un ou deux établissements informels et de fournir des capitaux pour l'émission de titres de pleine propriété en bonne et due forme avec viabilisation complète ;
- Aider au développement des moyens voulus à l'échelle nationale pour le règlement des litiges fonciers ;
- Fournir le soutien humain et financier pour permettre aux institutions d'enseignement supérieur des pays en développement de renouveler leurs formations et leurs programmes dans les matières liées au domaine foncier urbain ;
- Soutenir la recherche de solutions juridiques et techniques générales qui soient les mieux à même de procurer aux catégories à faibles revenus la sécurité foncière en milieu urbain, et aider à la diffusion de solutions innovantes. Pareilles solutions peuvent comprendre des formules de tenure collective, des systèmes cadastraux/SIT mieux adaptés, de meilleures modalités d'adjudication, de solides conseils en matière de droit international, ainsi que des baux locatifs pour les femmes, dont les droits sont indétachables de ceux de la famille.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Alberts, R., Fourie, C., Latsky, J. and D. Palmer, (1995) Discussion paper on options for parallel interchangeable property registration systems, Ministry of Lands, Resettlement and Rehabilitation, Namibian Government (unpublished).

Alfonsin, B. 1999 Instruments, Experiences and Trends in Tenure Regularization in Brazil, Paper presented at 'Tenure Security Policies in South African, Brazilian, Indian and Sub-Saharan African Cities: A Comparative Analysis', Centre for Applied Legal Studies, 27-28 July, 1999, Johannesburg.

Anonymous 1998 Peace for Home, Home for Peace, Report of the Inter-regional Consultation on Women's Land and Property Rights in Situations of Conflict and Reconstruction, Kigali, February 1998.

Ansari, J.H. 1998 Improving Urban Land Management in India, in J.H. Ansari. and N. von Einsiedel (eds.) Urban Land Management Improving Policies and Practices in Developing Countries of Asia, Urban Management Programme, United Nations Centre for Human Settlements, Oxford & IBH, New Delhi.

Ansari, J.H and N. von Einsiedel 1998, Improving Urban Land Management in Asia's Developing Countries, in Ansari. J.H. and N. von Einsiedel (eds.) Urban Land Management Improving Policies and Practices in Developing Countries of Asia, Urban Management Programme, United Nations Centre for Human Settlements, Oxford & IBH, New Delhi.

Ansari. J.H. and N. von Einsiedel (eds.) Urban Land Management Improving Policies and Practices in Developing Countries of Asia, Urban Management Programme, United Nations Centre for Human Settlements, Oxford & IBH, New Delhi.

Azueta and Duhua, A. and E. Duhua 1998 Tenure Regularization, Private Property and Public Order in Mexico, in E. Fernandes and A. Varley (eds.), Illegal Cities Law and Urban Change in Developing Countries, Zed, London.

Bagre, S.A. 1999 Land management and tenure security in Burkino Faso, Paper presented at 'Tenure Security Policies in South African, Brazilian, Indian and Sub-Saharan African Cities: A Comparative Analysis', Centre for Applied Legal Studies, 27-28 July, 1999, Johannesburg.

Banerjee, B. 1999a The role of researchers and practitioners in setting up a concerted urban management approach: Lessons from South Asian municipalities, Paper presented at N-aerus International workshop on Concepts and Paradigms of Urban Management in the Context of Developing Countries, Venice, 11-12 March, <http://obelix.polito.it/forum/n-aerus>.

Banerjee, B. 1999b Security of Tenure in Indian Cities: Overview of Policy and Practice, Paper presented at 'Tenure Security Policies in South African, Brazilian, Indian and Sub-Saharan African Cities: A Comparative Analysis', Centre for Applied Legal Studies, 27-28 July, 1999, Johannesburg.

Banerjee, B. 1999c Security of Tenure Policies in Indian Cities, Security of Tenure in Irregular Settlements in Visakhapatman, Paper presented at 'Tenure Security Policies in South African, Brazilian, Indian and Sub-Saharan African Cities: A Comparative Analysis', Centre for Applied Legal Studies, 27-28 July, 1999, Johannesburg.

Bede, M.M. 1999 Housing Policy for Low Income Population of Belo Horizonte, Paper presented at 'Tenure Security Policies in South African, Brazilian, Indian and Sub-Saharan African Cities: A Comparative Analysis', Centre for Applied Legal Studies, 27-28 July, 1999, Johannesburg.

Centre on Housing Rights and Evictions 1999 Centre on Housing Rights and Evictions COHRE, www.cohre.org, viewed 3/9/1999.

Cross, C. 1999 Land and security for the urban poor: South African tenure policy under pressure, Paper presented at 'Tenure Security Policies in South African, Brazilian, Indian and Sub-Saharan African Cities: A Comparative Analysis', Centre for Applied Legal Studies, 27-28 July, 1999, Johannesburg.

Dale, P.F. 1976 Cadastral Surveys in the Commonwealth, HMSO, London.

Dale, P.F. and J. McLaughlin 1988 Land Information Management - An introduction with special reference to cadastral problems in Third World countries, Clarendon Press, Oxford.

Davies, C. and Fourie C. 1999 A land management approach for informal settlement in South Africa, Paper presented at 'Tenure Security Policies in South African, Brazilian, Indian and Sub-Saharan African Cities: A Comparative Analysis', Centre for Applied Legal Studies, 27-28 July, 1999, Johannesburg.

De Azevedo 1998 Law and the Future of Urban Management in the Third World Metropolis, in E.Fernandes and A.Varley (eds.), *Illegal Cities Law and Urban Change in Developing Countries*, Zed, London.

De Castro, S. 1999a Some different ways of thinking and re-constructing property rights, and land tenure rights in 'new countries,' Paper presented at 'Law and Urban Space – Facing the paradox: Redefining Property Rights in the age of Liberalisation and Privatisation, International Research Group on Law and Urban Space (IRGLUS), and Centre for Applied Legal Studies (CALs), Johannesburg, South Africa, 29-30 July, 1999.

De Castro, S. 1999b Favela Barrio Programme: A brief institutional analysis of its land aspects, Paper presented at 'Tenure Security Policies in South African, Brazilian, Indian and Sub-Saharan African Cities: A Comparative Analysis', Centre for Applied Legal Studies, 27-28 July, 1999, Johannesburg.

De Souza 1999 Urban Management and Citizen Participation in Brazil: Experiences in the 1990s, Paper presented at N-aerus International workshop on Concepts and Paradigms of Urban Management in the Context of Developing Countries, Venice, 11 -12 March, <http://obelix.polito.it/forum/n-aerus>.

Deininger, K. and G. Feder 1998 Land Institutions and Land Markets, Policy Research Working Paper 2014, World Bank report.

Diacon, D. 1997 Slum Networking. An Innovative Approach to Urban Development, Building and Social Housing, Foundation, London.

Durand Lasserre, A. 1998 Trends and Issues, in E.Fernandes and A. Varley (eds.), *Illegal Cities Law and Urban Change in Developing Countries*, Zed, London.

El-Batran, M. 1999a Tenure Upgrading and Security of Tenure Policies in the Cairo Metropolitan Region, Paper presented at 'Tenure Security Policies in South African, Brazilian, Indian and Sub-Saharan African Cities: A Comparative Analysis', Centre for Applied Legal Studies, 27-28 July, 1999, Johannesburg.

El-Batran, M. 1999b The Egyptian Experience of redefining property rights in the age of liberalization and privatization: a review, Paper presented at 'Law and Urban Space – Facing the paradox: Redefining Property Rights in the age of Liberalisation and Privatisation, International Research Group on Law and Urban Space (IRGLUS), and Centre for Applied Legal Studies (CALs), Johannesburg, South Africa, 29-30 July, 1999.

Ericsson, A. and S. Eriksson 1998 Questionnaire Regarding Cadastral Projects in Developing Countries, in Proceedings of the XXI International Congress: Developing the Profession in a Developing World, 19 -25 July, 1998, Brighton, United Kingdom.

Farvacque, C. and P.McAuslan 1992 Reforming Urban Land Policies and Institutions in Developing Countries, Urban Management Program, Urban Management and Land, The World Bank.

Ferguson, T. 1998 Land Tenure in the Bahamas - Progressing Towards the Year 2000, Proceedings of the XXI International Congress: Developing the Profession in a Developing World, 19 -25 July, 1998, Brighton, United Kingdom.

Fernandes, E. and R. Rolnik 1998 Law and Urban Change in Brazil, in E.Fernandes and A.Varley (eds.), Illegal Cities Law and Urban Change in Developing Countries, Zed, London.

Fernandes, E. and A. Varley 1998 Law, the City and Citizenship in Developing Countries: an Introduction, in E.Fernandes and A. Varley (eds.), Illegal Cities Law and Urban Change in Developing Countries, Zed, London.

Fernandes, E. and A. Varley (eds.) 1998 Illegal Cities Law and Urban Change in Developing Countries, Zed, London.

FIG 1998 Proceedings of the XXI International Congress: Developing the Profession in a Developing World, 19 -25 July, 1998, Brighton, United Kingdom.

FIG/UNCHS 1998 Informal Settlements, Security of Tenure, Urban Land Management and Local Governance: Experiences in Implementing the Habitat Agenda, Draft Report of the Durban Conference August 1997, 49 pages unedited report, August.1998.

Fourie, C. 1998 Cleaning up Cloudy Title in a Developing Country, in Proceedings of the XXI International Congress: Developing the Profession in a Developing World, 19 -25 July, 1998, Brighton, United Kingdom.

Fradkin, K. and Y.Doytsher 1998 Establishing a Digital Cadastre in Israel, in Proceedings of the XXI International Congress: Developing the Profession in a Developing World, 19 -25 July, 1998, Brighton, United Kingdom.

Grant, D. and W. Robertson 1998 Cost recovery and privatisation, in Proceedings of the XXI International Congress: Developing the Profession in a Developing World, 19 -25 July, 1998, Brighton, United Kingdom.

Habitat International Coalition (HIC) 1997 Building the City with the People New Trends in Community Initiatives in Cooperation with Local Governments, Habitat International Coalition, Mexico City, Mexico.

Habitat International Coalition (HIC) 1999 Habitat International Coalition, www.hic.mweb.za, viewed 3/9/1999.

Harcombe, P.R. and I. Williamson 1998 A Cadastral Model for Low Value Lands- The New South Wales Western Lands Experience, in Proceedings of the XXI International Congress: Developing the Profession in a Developing World, 19-25 July, 1998, Brighton, United Kingdom.

Harris, D. and N. Land 1998 Land Reform in Eastern Europe: Where now? in Proceedings of the XXI International Congress: Developing the Profession in a Developing World, 19 -25 July, 1998, Brighton, United Kingdom.

Hoeflinger, E. 1998 Austrian Cadastre and Database on Real Estate Fully Opened to the Public, in Proceedings of the XXI International Congress: Developing the Profession in a Developing World, 19 -25 July, 1998, Brighton, United Kingdom.

Huchzermeyer, M. 1999 Tenure questions as understood in the debates in South African informal settlement and intervention literature of the 1990s -a critical review, Paper presented at 'Tenure Security Policies in South African, Brazilian, Indian and Sub-Saharan African Cities: A Comparative Analysis', Centre for Applied Legal Studies, 27-28 July, 1999, Johannesburg.

Imparato, E. 1999 Security of tenure in Brazil, Paper presented at 'Tenure Security Policies in South African, Brazilian, Indian and Sub-Saharan African Cities: A Comparative Analysis', Centre for Applied Legal Studies, 27-28 July, 1999, Johannesburg.

Islam, N. 1998 Improving Urban Land Management in Bangladesh, in J.H.Ansari. and N. von Einsiedel (eds.) Urban Land Management Improving Policies and Practices in Developing Countries of Asia, Urban Management Programme, United Nations Centre for Human Settlements, Oxford & IBH, New Delhi.

Jeyanandan, D. and I.P. Williamson (1990), A Cadastral Model for Developing Countries.

Joksic, D. and M.Gostovic 1998 Development of Cadastre in the World – The Perspective of Yugoslavia, in Proceedings of the XXI International Congress: Developing the Profession in a Developing World, 19 -25 July, 1998, Brighton, United Kingdom.

Jones, G. 1999 Comparative Policy Perspectives on Urban Land Market Reform in Latin America, Southern Africa and Eastern Europe, Workshop report, The Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts, 7 -9 July, 1998, Land Use Policy, 16: 57-59.

Junior, N.S. 1999 Forms of protection of the right to housing and to guarantee the security of tenure in Brazil, Paper presented at 'Tenure Security Policies in South African, Brazilian, Indian and Sub-Saharan African Cities: A Comparative Analysis', Centre for Applied Legal Studies, 27-28 July, 1999, Johannesburg.

Katzarsky, I. 1998 The New Organizational Structure and the New Law on Cadastre of Bulgaria, Proceedings of the XXI International Congress: Developing the Profession in a Developing World, 19 -25 July, 1998, Brighton, United Kingdom.

Kaufmann, J. and D. Steudler 1998 Report of Working Group 7.1: Modern Cadastres, in Proceedings of the XXI International Congress: Developing the Profession in a Developing World, 19-25 July, 1998, Brighton, United Kingdom.

Kessides, C. 1999 Urban and Local Government Strategy, a brief summary, Paper presented at N-aerus International workshop on Concepts and Paradigms of Urban Management in the Context of Developing Countries, Venice, 11-12 March, <http://obelix.polito.it/forum/n-aerus>.

Kiamba, C.M. 1999 Tradition versus realism -The emerging forms of land tenure arrangements in the urban areas of Kenya, Paper presented at 'Tenure Security Policies in South African, Brazilian, Indian and Sub-Saharan African Cities: A Comparative Analysis', Centre for Applied Legal Studies, 27-28 July, 1999, Johannesburg.

Kombe, W.J. and Kreibach, V. 1999 Informal Land Management as a Response to Public Planning Deficits in Tanzania, Paper presented at N-aerus International workshop on Concepts and Paradigms of Urban Management in the Context of Developing Countries, Venice, 11-12 March, <http://obelix.polito.it/forum/n-aerus>.

Larsson, G. 1991 *Land Registration and Cadastral Systems: Tools for land information and management*, Longman Scientific and Technical, Longman, Harlow, England.

Lee, G.B. 1998 *Improving Urban Land Management in Malaysia*, in J.H.Ansari. and N. von Einsiedel (eds.) *Urban Land Management Improving Policies and Practices in Developing Countries of Asia*, Urban Management Programme, United Nations Centre for Human Settlements, Oxford & IBH, New Delhi.

Lee, T. 1998 *Improving Urban Land Management in Korea*, in J.H.Ansari. and N. von Einsiedel (eds.) *Urban Land Management Improving Policies and Practices in Developing Countries of Asia*, Urban Management Programme, United Nations Centre for Human Settlements, Oxford & IBH, New Delhi.

Lindsay, J.M. 1998 *Designing legal space for community-based management*, International Workshop on Community-Based Natural Resource Management, The World Bank, Washington, 10-14 May 1998.

Nafantcham-na Q.L. and Borges K.E. 1998 *Village delimitation as a means for defining property rights in a country without an organized cadastre*, Proceedings of the XXI International Congress: Developing the Profession in a Developing World, 19-25 July, 1998, Brighton, United Kingdom.

McAuslan, P. 1998 *Urbanization, Law and Development: a Record of Research*, in E.Fernandes and A. Varley (eds.), *Illegal Cities Law and Urban Change in Developing Countries*, Zed, London.

Mekvichai, B. 1998 *A Review of Urban Land Management in Thailand*, in J.H.Ansari and N. von Einsiedel (eds.) *Urban Land Management Improving Policies and Practices in Developing Countries of Asia*, Urban Management Programme, United Nations Centre for Human Settlements, Oxford & IBH, New Delhi.

Mendis, W. 1998 *Improving Urban Land Management in Sri Lanka*, in J.H.Ansari and N. von Einsiedel (eds.) *Urban Land Management Improving Policies and Practices in Developing Countries of Asia*, Urban Management Programme, United Nations Centre for Human Settlements, Oxford & IBH, New Delhi.

Mitullah, W.V. and K. Kibwana 1998 *A Tale of Two Cities: Policy, Law and Illegal Settlements in Kenya*, in E.Fernandes and A.Varley (eds.), *Illegal Cities Law and Urban Change in Developing Countries*, Zed, London.

Mohamed, A.M.B., Chia, W.T. and H.S. Chan 1998 *Cadastral Reforms in Malaysia*, in Proceedings of the XXI International Congress: Developing the Profession in a Developing World, 19-25 July, 1998, Brighton, United Kingdom.

Mosha, A.C. 1999 *Land Tenure: The Eastern, Central and Southern African Experience*, Paper presented at 'Tenure Security Policies in South African, Brazilian, Indian and Sub-Saharan African Cities: A Comparative Analysis', Centre for Applied Legal Studies, 27-28 July, 1999, Johannesburg.

Mulolwa, A. 1998 *Assessment of Cadastral Infrastructure in Zambia*, in Proceedings of the XXI International Congress: Developing the Profession in a Developing World, 19-25 July, 1998, Brighton, United Kingdom.

Munro-Faure, P. 1998 *A Report on the Activities of the Commission 7 Working Group: Land Management*, in Proceedings of the XXI International Congress: Developing the Profession in a Developing World, 19-25 July, 1998, Brighton, United Kingdom.

Oetomo, A. and B.S. Kubianto 1998 *Improving Urban Land Management in Indonesia*, in J.H.Ansari. and N. von Einsiedel (eds.) *Urban Land Management Improving Policies and Practices in Developing Countries of Asia*, Urban Management Programme, United Nations Centre for Human Settlements, Oxford & IBH, New Delhi.

Oloude, B. 1999 Land issues in French-speaking sub-Saharan African countries: the experience from Benin, Paper presented at 'Tenure Security Policies in South African, Brazilian, Indian and Sub-Saharan African Cities: A Comparative Analysis', Centre for Applied Legal Studies, 27-28 July, 1999, Johannesburg.

Onsrud, H. 1998 MOLA—A United Nations Land Initiative for Europe, in Proceedings of the XXI International Congress: Developing the Profession in a Developing World, 19-25 July, 1998, Brighton, United Kingdom.

Österberg, T. 1998 Report of Working Group 7.2: Cadastral Systems in Developing Countries, in Proceedings of the XXI International Congress: Developing the Profession in a Developing World, 19-25 July, 1998, Brighton, United Kingdom.

Parker, J.R., Ramm, P.J. and A.J. Fennell 1998 Cadastral Reform in Victoria, Australia, in Proceedings of the XXI International Congress: Developing the Profession in a Developing World, 19-25 July, 1998, Brighton, United Kingdom.

Payne, G. 1989 Informal housing and land subdivisions in Third World cities: A review of literature, Prepared for the Overseas Development Administration (ODA) by the Centre for Development and Environmental Planning (CENDEP), at Oxford Polytechnic.

Payne, G. 1997 Urban Land Tenure and Property Rights in Developing Countries A Review, IT Publications/ ODA.

Perdomo, R.P. and T. Bolivar 1998 Legal Pluralism in Caracas, Venezuela, in E.Fernandes and A.Varley (eds.), *Illegal Cities Law and Urban Change in Developing Countries*, Zed, London.

Pesl, I. 1998 Five Years of the Cadastral Reform in the Czech Republic, in Proceedings of the XXI International Congress: Developing the Profession in a Developing World, 19-25 July, 1998, Brighton, United Kingdom.

Pimple, M and L. John 1999 Security of Tenure Policies in Indian Cities, *Security of Tenure: Experience of Mumbai*, Paper presented at 'Tenure Security Policies in South African, Brazilian, Indian and Sub-Saharan African Cities: A Comparative Analysis', Centre for Applied Legal Studies, 27-28 July, 1999, Johannesburg.

Pinho, E. 1999 The legalisation of social interest in Brazil, Paper presented at 'Tenure Security Policies in South African, Brazilian, Indian and Sub-Saharan African Cities: A Comparative Analysis', Centre for Applied Legal Studies, 27-28 July, 1999, Johannesburg.

Potsiou, C. and C. Ioannidis 1998 Fiscal and social Aspects of the Hellenic Cadastre, in Proceedings of the XXI International Congress: Developing the Profession in a Developing World, 19-25 July, 1998, Brighton, United Kingdom.

Querrien, A. 1999 Right for housing, property, citizenship in France, 1977-2000 (English draft), Paper presented at IRGLUS/CALS Workshop: Facing the Paradox: Redefining Property Right in the Age of Liberalization and Privatization, 29-30 July, 1999, Johannesburg.

Qvist, E. 1998 Women's Access, Control and Tenure of Land, Property and Settlement, in Proceedings of the XXI International Congress: Developing the Profession in a Developing World, 19-25 July, 1998, Brighton, United Kingdom.

Razzaz, O. 1998 Land Disputes in the Absence of Ownership Policy: Insights from Jordan, in E.Fernandes and A.Varley (eds.), *Illegal Cities Law and Urban Change in Developing Countries*, Zed, London.

Risbud, N. 1999 Security of tenure policies in Indian cities, Paper presented at 'Tenure Security Policies in South African, Brazilian, Indian and Sub-Saharan African Cities: A Comparative Analysis', Centre for Applied Legal Studies, 27-28 July, 1999, Johannesburg.

Roic, M. 1998 Improvement of Cadastre in Croatia, in Proceedings of the XXI International Congress: Developing the Profession in a Developing World, 19-25 July, 1998, Brighton, United Kingdom.

Rosman, F.B. and J.K.B. Sonnenberg 1998 New Method for the Design of the Reallocation Plan in Land Consolidation Projects, in Proceedings of the XXI International Congress: Developing the Profession in a Developing World, 19-25 July, 1998, Brighton, United Kingdom.

Rydval, J. 1998 Activity of Private Surveyors in the Cadastre of Real Estates of the Czech Republic, Proceedings of the XXI International Congress: Developing the Profession in a Developing World, 19-25 July, 1998, Brighton, United Kingdom.

Santiago, A.M. 1998a Law and Urban Change: Illegal Settlements in the Philippines, in E.Fernandes and A.Varley (eds.), *Illegal Cities Law and Urban Change in Developing Countries*, Zed, London.

Santiago, A.M. 1998b Improving Urban Land Management in the Philippines, in J.H.Ansari and N. von Einsiedel (eds.) *Urban Land Management Improving Policies and Practices in Developing Countries of Asia*, Urban Management Programme, United Nations Centre for Human Settlements, Oxford & IBH, New Delhi.

Selhofer, K. and D. Steudler 1998 Swiss Cadastral Surveying and New Public Management, in Proceedings of the XXI International Congress: Developing the Profession in a Developing World, 19-25 July, 1998, Brighton, United Kingdom.

Sliuzas, R. 1999 Research issues for the adoption of Geographic Information Technology for Urban Planning and Management in Developing Countries, Paper presented at N-aerus International workshop on Concepts and Paradigms of Urban Management in the Context of Developing Countries, Venice, 11-12 March, <http://www.n-aerus.org>.

Smith, R.J. and A.G. Puddicombe 1998 A National Land Information Service – Moving from Concept to Reality, in Proceedings of the XXI International Congress: Developing the Profession in a Developing World, 19-25 July, 1998, Brighton, United Kingdom.

Thomas, J. 1998 Non-polluting Land Use and Sustainable Development on Rural Regions –Support through Land Regulation and Village Renewal, in Proceedings of the XXI International Congress: Developing the Profession in a Developing World, 19-25 July, 1998, Brighton, United Kingdom.

Tiits, T. 1998 Property Rights in Estonia During Transition, Proceedings of the XXI International Congress: Developing the Profession in a Developing World, 19-25 July, 1998, Brighton, United Kingdom.

United Nations 1997 Legislation for Surveying and Mapping, Report of the Meeting of an ad hoc Group of Experts, United Nations, New York, 6 June 1997, Department of Development Support and Management Services, DDSMS/SEM.97/2.

United Nations 1999 Draft proceedings of the Commission on Human Settlements at its Seventeenth Session, Commission on Human Settlements, Nairobi, 5-14 May, 1999. United Nations Centre for Human Settlement (Habitat) 1990 Guidelines for the Improvement of Land Registration and Land Information Systems in Developing Countries, Nairobi.

United Nations Centre for Human Settlement (Habitat) 1991 Report of the Workshop on Land Registration and Land Information Systems, Nairobi, Kenya (15-18 October 1990).

United Nations Centre for Human Settlement (1996a) The Istanbul Declaration and The Habitat Agenda, United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II), Istanbul, Turkey, 3-14 June, 1996.

United Nations Centre for Human Settlement (Habitat) (1996b) New Delhi Declaration, Global conference on access to land and security of tenure as a condition for sustainable shelter and urban development. New Delhi, 17-19 January, 1996. Preparatory document for Habitat II, Istanbul.

United Nations Centre for Human Settlement 1997a The Habitat II Land Initiative, *Habitat Debate*, 3(2).

United Nations Centre for Human Settlement (Habitat) 1997b Global Urban Observatory Monitoring Human Settlements with Urban Indicators (Draft) Guide.

United Nations Centre for Human Settlement 1998 Proceedings of the International Conference on Urban Poverty, Florence Nov. 1997, Nairobi.

United Nations Centre for Human Settlement (Habitat) 1999a Activities of the United Nations Center for Human Settlement (UNCHS) (Habitat): Progress report of the Executive Director Addendum The State of the World's Cities:1999.

United Nations Centre for Human Settlement 1999b Aménagement et gestion foncière urbaine et Gouvernance locale en Afrique francophone, draft report of the Meeting, Colloque des professionnels de l'Aménagement urbain en Afrique francophone, Ouagadougou avril 1999.

United Nations Centre for Human Settlement 1999c Women working for peace, Promoting women's access to land and property in situations of conflict and reconstruction.

United Nations Economic Commission for Africa 1998 An Integrated Geo-Information (GIS) with Emphasis on Cadastre and Land Information Systems (LIS) for Decision-Makers in Africa, Expert Group Meeting, Addis Ababa, Ethiopia, November, 1998.

Van der Molen, P. 1998 Trends in Land Registry and Cadastre, in Proceedings of the XXI International Congress: Developing the Profession in a Developing World, 19-25 July, 1998, Brighton, United Kingdom.

Varley, A. 1998 The Political Uses of Illegality: Evidence from Urban Mexico, in E.Fernandes and A.Varley (eds.), *Illegal Cities Law and Urban Change in Developing Countries*, Zed, London.

Varley, A. 1999 New models of urban land regularisation in Mexico: Decentralisation and democracy vs. clientilism, Paper presented at N-aerus International workshop on Concepts and Paradigms of Urban Management in the Context of Developing Countries, Venice, 11-12 March, <http://www.n-aerus.org>.

Williamson, I. 1998 The Bogor Declaration for Cadastral Reform and the Global Workshop on Land Tenure and Cadastral Infrastructures to Support Sustainable Development, in Proceedings of the XXI International Congress: Developing the Profession in a Developing World, 19-25 July, 1998, Brighton, United Kingdom.

World Bank 1993 Housing: Enabling markets to work, A World Bank Policy Paper, Washington.

www.bestpractices.org

www.unhabitat.org

Xaba, S. and R. Beukman The upgrading of informal tenure in South Africa, Paper presented at 'Tenure Security Policies in South African, Brazilian, Indian and Sub-Saharan African Cities: A Comparative Analysis', Centre for Applied Legal Studies, 27-28 July, 1999, Johannesburg.

Yonder, A. 1998 Implications of Double Standards in Housing Policy: Development of Informal Settlement in Istanbul, Turkey, in E.Fernandes and A.Varley (eds.), *Illegal Cities Law and Urban Change in Developing Countries*, Zed, London.

Zevenbergen, J. 1998 The Interrelated Influence of the Technical, Legal and Organisational Aspects on the Functioning of Land Registration (Cadastral), Proceedings of the XXI International Congress: Developing the Profession in a Developing World, 19-25 July, 1998, Brighton, United Kingdom.

LISTE DES CONTRIBUTIONS DES PARTENAIRES

COHRE, www.cohre.org

FIG, communications présentées par Ericsson et Eriksson (pays en développement), Ferguson (Bahamas), Fourie (Afrique du Sud), Fradkin et Doytsher (Israël), Grant et Robertson (Australie et Nouvelle-Zélande), Harcombe et Williamson (Australie), Harris et Land (Europe orientale), Hoeflinger (Autriche), Joksic et Gostovic (Yougoslavie), Katzarsky (Bulgarie), Kaufmann et Steudler (pays en développement), Mohamed, Chia et Chan (Malaisie), Mulolwa (Zambie), Munro-Faure (monde), Nafantcham-na et Borges (Guinée-Bissau), Onsrud (Europe), Österberg (pays en développement), Parker, Ramm, et Fennell (Australie), Pesl (République Tchèque), Potsiou et Ioannidis (Grèce), Qvist (pays en développement), Roic (Croatie), Rosman et Sonnenberg (Pays-Bas), Rydval (République Tchèque), Selhofer et Steudler (Suisse), Smith et Puddicombe (Royaume-Uni), Thomas (Allemagne), Tiits (Estonie), Van der Molen (monde), Williamson (pays en développement), Zevenbergen (Pays-Bas, Autriche, Indonésie).

HIC, www.hic-mena.org et documents.

IRGLUS, communications présentées par Alfonsin (Brésil), Azuela et Duhua (Mexique), Bagre (Burkina Faso), Banerjee (Inde), Bede (Brésil), Cross (Afrique du Sud), de Castro (Brésil), Durand Lasserre (pays en développement), El-Batran (Égypte), Fernandes (Brésil), Huchzermeyer (Afrique du Sud), Imperato (Brésil), Junior (Brésil), Kiamba (Kenya), Mosha (Botswana), Oloude (Bénin), Payne (pays en développement), Pinho (Brésil), Pimple et John (Inde) Risbud (Inde), Querrien (France), Varley (Mexique), Xaba et Beukman (Afrique du Sud).

BANQUE DE DONNÉES SUR LES BONNES PRATIQUES

Brésil : *Casa Facil* : comment faciliter la construction de logements pour les pauvres

Chili : Action civique pour la justice et la démocratie

Côte d'Ivoire : Comment institutionnaliser le développement communautaire

Espagne : Un programme intégré de réhabilitation du logement à finalités sociales

Inde : La banque de l'Association des travailleuses indépendantes (SEWA)

Inde : Le maillage des taudis – Ahmedabad

Inde : Le maillage des taudis – Indore

Inde : Le maillage des taudis, ou comment les taudis peuvent sauver les villes

Inde : Le Programme de participation populaire (PPP) : l'accès au sol et à un toit, Mumbai (Bombay)

Inde : Réhabilitation d'une communauté expulsée : Bhabrakar Nagar, Mumbai (Bombay)

Namibie : Aménagement de logements et d'infrastructures à People's Square, Windhoek

Nicaragua : Quand les résidents organisés améliorent le quartier Enrique Smith

Pakistan : Khuda-Ki-Basti : Innovation réussie pour le logement des pauvres

Philippines : L'urbanisme participatif pour un pouvoir local amélioré – Province de Guimaras

Royaume-Uni : La Manningham Housing Association

Sénégal : Projet d'amélioration des parcelles : terrains et logements à prix modique

INDEX

A

abordable (coût) 18, 22, 25, 31, 33, 37, 38, 41, 42, 48, 51, 53, 55, 62, 74, 78, 83, 87, 89, 92, 96
 accès au sol/terrain 1, 5, 7, 26, 31, 32, 40, 62, 63, 64, 65, 66, 68, 79, 80, 81, 82, 83, 91, 94, 97, 108
 accessible 12, 29, 40, 67, 69
 acquisition par prescription 3, 14, 15, 36, 45, 78, 92
 acte 8, 13, 16, 17, 18, 21, 22, 25, 26, 27, 28, 30, 43, 44, 85, 86
 action (programme d) 4, 7, 15, 34, 40, 45, 64, 68, 93, 95, 97
 adjudication 38, 73, 94, 98
 agglomération 9, 10, 34, 43, 48, 49, 50, 51, 58, 79, 82, 84, 91, 95
 anti-expulsion 3, 11, 12, 35, 45, 85, 92
 appartement 25
 associatif (secteur) 7, 24, 25, 26, 75, 86, 88, 91, 93, 95
 association 23, 24, 53, 60
 autorité locale 11, 12, 14, 16, 18, 20, 21, 24, 25, 33, 35, 36, 37, 40, 41, 42, 43, 45, 46, 48, 50, 51, 53, 54, 55, 56, 57, 59, 60, 61, 69, 70, 71, 83, 85, 87, 89, 96

B

bail 13, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 34, 35, 37, 38, 42, 43, 45, 58, 78, 82, 94
 bornage 18, 20, 23, 41, 42, 73, 80, 86, 87, 92, 96

C

cadastral, cadastre 70, 72, 82, 94, 100
 central (gouvernement) 3, 15, 16, 18, 37, 39, 40, 41, 42, 43, 46, 47, 48, 51, 52, 53, 54, 55, 57, 59, 69, 71, 72, 74, 82, 83, 91, 92, 93, 94
 centralisation 74
 centralisé (système) 36
 chef 17, 23, 31
 CLB 3, 6, 40, 52, 58, 66, 75, 76, 77, 78, 83, 97, 98
 collective (tenure) 15, 17, 18, 19, 23, 24, 25, 29, 34, 37, 45, 76, 88, 96, 98
 conditionnels (titres) 3, 25, 26, 37
 conflit 30, 38, 64
 coopératif 25, 65, 78
 coopérative 23, 24, 26, 33, 34
 coordination 40, 43, 49, 62, 67, 69, 74, 75, 79, 83, 85, 88, 93, 95
 copropriété 25, 64
 coût 8, 12, 14, 18, 19, 22, 23, 25, 28, 33, 37, 38, 41, 42, 48, 49, 51, 53, 55, 60, 61, 62, 64, 65, 73,

74, 78, 79, 80, 81, 83, 86, 87, 89, 92, 96
 coutume 17, 30, 42, 72, 91
 coutumier 13, 16, 17, 23, 27, 30, 31, 36, 45, 79, 84, 88, 91, 95
 crédit 9, 22, 28, 31, 33, 37, 53, 65, 80

D

décentralisation 39, 40, 64, 88, 91, 94
 décentralisé 74
 délai 36
 donateurs 54
 droit écrit 16, 91
 droit légal 11
 droits 3, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 41, 42, 43, 44, 45, 48, 50, 52, 53, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 63, 64, 65, 67, 68, 70, 72, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 84, 86, 87, 89, 90, 91, 92, 93, 95, 96, 98
 droits collectifs 19, 20, 27, 64, 68, 72
 droits des femmes 3, 29, 30, 31, 32, 34, 65, 80, 93
 durable 7, 28, 35, 47, 51, 52, 53, 55, 56, 59, 61, 62, 66, 77, 78, 81, 83, 84, 90, 91, 92

E

égal 30, 34
 égalité 3, 29, 31, 32, 33, 34, 38, 40, 65, 91
 égaux 23, 32
 emphytéose 26, 35
 enregistrement 10, 20, 23, 25, 27, 28, 29, 35, 36, 41, 43, 44, 55, 63, 64, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 73, 74, 78, 82, 83, 84, 85, 88, 89, 92, 93, 94, 96
 entretien 33, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 79, 83, 86, 87, 88, 90, 92, 96, 97
 équipement 17, 19, 46, 52, 87
 expertise 25, 26, 43, 61, 84, 97

F

femmes 3, 6, 7, 10, 13, 21, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 38, 40, 41, 44, 48, 55, 63, 64, 65, 66, 71, 75, 77, 78, 80, 88, 89, 91, 93, 95, 96, 97, 98
 foncier 2, 3, 6, 9, 10, 11, 13, 15, 16, 18, 20, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 44, 46, 50, 53, 55, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 85, 86, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98
 foncière 1, 3, 4, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 50, 52,

53, 54, 56, 57, 58, 60, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 106

fonds populaire foncier 6, 23, 24

formels 8, 14, 31, 34, 70

forum 66, 84, 85, 88, 94, 95, 97, 99, 100, 102, 103

G

géomètre-expert 20, 41, 42, 80, 86

GIF 6, 74, 75

gouvernance 16, 47, 53, 87

gouvernement 13, 14, 18, 32, 33, 40, 41, 48, 52, 53, 59, 64, 69, 74, 79, 82, 88, 93, 94

groupe 3, 18, 23, 24, 25, 26, 36, 37, 42, 47, 64, 66, 72, 86, 87, 92

H

habitat 6, 8, 18, 23, 24, 25, 26, 28, 52, 56, 58, 60, 62, 63, 65, 69, 78, 84, 86, 87, 91, 93, 95

hypothèque 33

I

îlot 17, 18, 19, 23, 24, 37, 42, 43, 49, 53, 72, 77, 85, 87

immatriculation 10, 23, 25, 29, 35, 43, 44, 63, 64, 66, 67, 68, 74, 82, 83, 84, 85, 88, 89, 92, 94

inclusif 94

inclusive 89, 95

informels 8, 9, 17, 19, 20, 37, 39, 41, 42, 43, 46, 47, 49, 50, 52, 55, 56, 59, 60, 64, 65, 70, 72, 75, 76, 78, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 91, 92, 95, 98

infrastructures 5, 9, 10, 18, 19, 31, 39, 40, 41, 45, 46, 49, 50, 51, 52, 57, 59, 61, 65, 69, 77, 79, 80, 84, 85, 86, 87, 93, 95, 98, 108

institutions 7, 28, 33, 34, 40, 65, 66, 67, 74, 77, 80, 82, 87, 88, 98

irrégulier 8, 12, 15, 19, 27, 29, 42, 44, 45, 47, 53, 86, 91

J

jour 2, 10, 15, 16, 22, 23, 27, 36, 37, 41, 43, 54, 60, 68, 69, 70, 71, 73, 74, 75, 76, 78, 87, 89, 94, 97

judiciaire 11, 12, 15, 20, 38, 44, 45, 77, 81, 92, 94, 98

L

légalisation 17, 24, 36, 39, 42, 43, 50, 84

locales 3, 7, 8, 10, 13, 15, 16, 18, 19, 21, 22, 25, 31, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 44, 46, 48, 51, 52, 53, 54, 55, 61, 62, 64, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 82, 83, 84, 86, 87, 88, 89, 90,

91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98

locataire 20, 21, 26, 38, 96

locatif 13, 20, 21, 22, 23, 26, 35, 37, 38, 42, 78, 82

location 3, 13, 20, 21, 25, 92

logement 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 29, 30, 32, 33, 34, 35, 38, 41, 46, 53, 56, 58, 59, 63, 64, 65, 66, 77, 86, 108

loi 9, 12, 14, 21, 26, 32, 33, 34, 41, 50, 66

lotir 44, 80, 87

lotissement 18, 23, 58, 60, 80

loyer 20, 21, 26, 46

M

municipalité 19, 45, 46

N

nationalisation 3, 15, 36

O

obstacle 17, 50, 58, 69, 88, 91

occupation 3, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 27, 29, 31, 32, 35, 36, 41, 42, 43, 47, 52, 54, 60, 62, 64, 67, 69, 71, 72, 78, 79, 80, 81, 84, 85, 86, 87, 91, 92, 93, 94, 96, 97

ONG 3, 6, 10, 11, 12, 13, 15, 24, 25, 26, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 40, 48, 51, 52, 53, 58, 61, 66, 67, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 83, 84, 85, 86, 87, 90, 91, 92, 94, 96, 97, 98

P

para-juridique 35, 69, 70, 98

partage 15, 24, 42, 44, 57, 58, 61, 74, 95

partenariat 10, 24, 26, 33, 35, 36, 37, 55, 58, 70, 80, 81, 87, 93

participatif 5, 33, 41, 48, 83, 108

participation populaire 5, 26, 91, 108

partie prenante 66

périmètre 18, 19, 23, 39, 42, 45, 49, 57, 59, 64, 69, 72, 85

planification 31, 66, 71, 72, 75, 79, 82, 83, 84, 86, 87, 88, 91, 93, 94, 95, 96, 97, 98

planifier 86

prescription 3, 11, 14, 15, 36, 45, 78, 92

privé (acquisition par) 6, 7, 14, 22, 26, 31, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 46, 48, 50, 56, 58, 59, 60, 61, 65, 66, 67, 73, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 83, 84, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 95, 96, 97

professionnels 10, 13, 14, 15, 21, 25, 27, 28, 35, 48, 53, 54, 55, 59, 65, 66, 67, 68, 72, 74, 76, 81, 86, 87, 95, 106

propriétaire 8, 12, 13, 15, 16, 18, 21, 24, 26, 27, 43, 44, 45, 46, 54, 59, 60

propriété 3, 9, 11, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 34, 35, 36, 37, 38, 41, 45, 50, 53, 56, 57, 58, 59, 60, 64, 65, 68, 71, 74, 78, 81, 82, 83, 84, 92, 93, 94, 95, 98

public 2, 6, 11, 12, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 28, 31, 33, 37, 39, 40, 41, 43, 44, 46, 48, 52, 57, 59, 60, 61, 65, 66, 69, 72, 73, 75, 76, 78, 79, 80, 81, 83, 84, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97

public-privé (partenariat) 6, 31, 59, 73, 75, 79, 80, 81, 83, 88, 89, 91, 92, 95, 96

publics 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 27, 28, 34, 38, 39, 40, 43, 44, 45, 46, 50, 51, 53, 56, 58, 59, 60, 61, 62, 64, 65, 66, 69, 75, 76, 77, 79, 80, 81, 83, 84, 85, 87, 88, 89, 91, 92, 96

publique 8, 12, 13, 14, 15, 19, 21, 23, 36, 43, 44, 50, 52, 58, 77, 91

putative 3, 11, 15, 17, 35, 36, 43

R

registre 15, 16, 18, 26, 27, 29, 35, 36, 38, 42, 44, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 89, 92, 94, 96

règlementaire 58, 63, 64, 65, 66, 67, 74, 79, 81, 88, 93, 94, 95, 98

régularisation 3, 9, 10, 17, 18, 19, 20, 24, 34, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 59, 60, 61, 63, 65, 68, 69, 70, 71, 72, 75, 76, 78, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 95, 96, 97, 98

réhabilitation 5, 12, 26, 45, 46, 50, 56, 59, 108

remembrement 36, 39, 42, 44, 53, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 68, 78, 83, 84, 93, 96

réorganisation 56, 58, 59, 86, 87, 89

S

schéma directeur 33, 34, 47, 48, 86

sécurité 1, 3, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 38, 41, 42, 43, 50, 52, 53, 54, 60, 62, 63, 64, 66, 67, 68, 69, 71, 78, 79, 81, 82, 84, 85, 86, 89, 91, 92, 94, 97, 98

services 29, 31, 33, 42, 45, 46, 48, 49, 51, 52, 66, 68, 72, 73, 83, 86, 91, 95, 98

sexe 30, 31

SIG 6, 67, 69, 70, 74, 78

SIT 6, 67, 69, 70, 74, 78, 94, 98

succession 9, 14, 18, 23, 27, 32, 77

T

taudis 2, 5, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 24, 26, 45, 49, 50, 56, 57, 58, 61, 108

tenure 3, 4, 8, 9, 10, 11, 12, 17, 18, 21, 24, 25, 27, 28, 29, 31, 34, 35, 37, 39, 41, 42, 52, 56, 60, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 71, 72, 76, 81, 82, 85, 87, 93, 95, 96, 98, 99, 100, 102, 103, 105, 106, 107

titre 8, 11, 12, 13, 16, 17, 18, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 33, 34, 36, 37, 42, 43, 44, 45, 46, 60, 73, 76, 80, 85, 86

traditionnel 21, 30

U

urbanisme 3, 5, 9, 16, 18, 35, 36, 38, 39, 41, 42, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 57, 59, 60, 62, 63, 66, 67, 69, 70, 76, 79, 83, 84, 86, 88, 91, 98, 108

V

Viabilisation 52

viabiliser 46, 50, 62, 63, 77