

les NOTES de SYNTHÈSE

Numéro 25 ● Juin 2017

Ces notes valorisent les présentations et débats des journées de réflexion organisées par le Comité technique « Foncier & développement » de la Coopération française.

Sécurisation de l'accès au sol et à l'habitat dans les villes du Sud

Enjeux et perspectives pour l'action

Cette journée de réflexion du Comité technique « Foncier & développement » a été consacrée à la sécurisation de l'accès au sol et à l'habitat dans les villes du Sud, et notamment aux marges de celles-ci, dans les quartiers dits précaires ou informels. Elle s'inscrit dans la continuité des débats initiés lors de la 3^e conférence mondiale des Nations unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III), qui s'est tenue à Quito en 2016. Lors de cette conférence, un nouveau programme pour les villes, appelé le Nouvel agenda urbain, mettant le renforcement de la sécurité des droits pour tous et la reconnaissance de la pluralité des régimes fonciers au cœur de ses préoccupations, a été adopté.

Cette journée du Comité avait pour objectif de faire un état des lieux des connaissances produites et informations disponibles sur la situation dans les pays, à partir des travaux menés par les membres du Comité et son réseau, et d'approfondir plus particulièrement celles faisant écho aux deux derniers chantiers du Comité, sur la formalisation des droits d'une part, et la gestion en commun du foncier d'autre part. Elle a été structurée autour de quatre interventions de spécialistes de la question foncière en milieu urbain, et des moments d'échanges et de débat avec la salle.

Dans une première intervention, Claire Simonneau (consultante indépendante), Irène Salenson (chargée de recherche à l'AFD) et Pierre-Arnaud Barthel (chef de projet à la division Collectivités locales et développement urbain à l'AFD) ont présenté les résultats d'une étude exploratoire lancée

à l'initiative de l'AFD sur les communs fonciers urbains, et les perspectives d'applicabilité de ses conclusions pour les opérations de l'AFD, notamment en Égypte et en Nouvelle-Calédonie. Dans un deuxième temps, Alain Durand-Lasserve (consultant et chercheur émérite au CNRS) a partagé une réflexion portant sur les réponses dites innovantes, présentées aujourd'hui comme des alternatives aux formes plus conventionnelles d'intégration des quartiers précaires dans les villes du Sud, à partir d'une revue ancrée sur trois continents (Amérique latine, Asie et Afrique). Dans une troisième intervention, Armelle Choplin (IRD, Université Paris-Est Marne-la-Vallée) et Éric Denis (chercheur, UMR Géographie-cités, CNRS-Paris 1) ont présenté les conclusions d'une recherche menée sur les pratiques de titrement dans les villes en développement à partir d'études de cas en Inde et en Mauritanie. Hend Ben Othman (enseignante chercheuse à l'Université de Carthage, IRMC) a clôturé cette journée par une présentation de ses travaux menés sur l'accès au sol urbain et à l'habitat en Tunisie.

> UN ACCÈS AU SOL ET À L'HABITAT DE PLUS EN PLUS CONTRAINT

Croissance exponentielle des villes, densification des quartiers précaires, et marchandisation des filières d'accès au sol et à l'habitat

Selon les dernières estimations disponibles¹, la population urbaine dans les pays en développement a augmenté de 1,4 milliard de personnes au cours des deux dernières décennies, passant de

>>> Réunissant experts, chercheurs et responsables de la Coopération française, le Comité technique « Foncier et développement » est un groupe de réflexion informel qui apporte depuis 1996, un appui à la Coopération française en termes de stratégie et de supervision d'actions.

1. UN-Habitat, 2016.

2,5 à 3,9 milliards en 20 ans. Elle devrait encore doubler d'ici à 2050, sous l'effet de l'exode rural, de la croissance démographique. Cette croissance de la population urbaine s'inscrit dans un mouvement plus large de métropolisation et rurbanisation des campagnes, et de développement des mobilités et migrations entre villes et campagnes, renvoyant à une certaine division mondiale du travail. Elle est aussi le résultat de la simple croissance démographique : la construction de nouveaux logements par et pour les enfants d'urbains, contribuant à l'extension des villes. Contrairement à une idée reçue, ce sont bien les villes de moins de 500 000 habitants qui absorbent en majorité cette croissance urbaine. Pour le seul continent africain, ce sont près de 780 millions de personnes supplémentaires qu'il faudra loger dans les villes au cours des trois prochaines décennies, avec plus de 50 % d'entre eux qui s'installeront dans les villes secondaires.

Faute d'offres adaptées à leurs capacités financières, 60 à 70 % de ces nouveaux urbains² s'installeront dans des quartiers dit précaires ou informels qui s'étendent à la périphérie des villes, et participent ainsi de l'étalement de l'empreinte urbaine. En effet, en raison des politiques d'ajustement structurel initiées dans les années 1980 sous

2. Ces estimations concernent essentiellement l'Afrique subsaharienne et l'Asie du Sud. Les chiffres restent à préciser sur l'Amérique latine, ainsi que l'Asie de l'Est et du Sud-Est.

l'impulsion des organisations internationales, les États manquent de moyens financiers pour proposer une offre foncière et de logement qui soit accessible à la majorité des citoyens. Les filières formelles se privatisent progressivement dans un contexte d'ouverture du champ de la production foncière et immobilière aux promoteurs et aux investisseurs privés. Elles se caractérisent par des prix moyens d'accès au sol et à l'habitat bien souvent supérieurs aux revenus moyens des populations vivant en ville et, en particulier en Afrique subsaharienne, sont souvent affectées par la corruption qui existent au sein de certaines administrations foncières.

L'accès au sol et à l'habitat par le marché se généralisent, au détriment des populations les plus vulnérables, qui se tournent alors vers les filières informelles. Ce sont ces filières informelles qui répondent à la demande en foncier et en logement des couches populaires. Or, elles ne garantissent pas la sécurité de l'occupation. Les pouvoirs publics n'interviennent qu'*a posteriori* à l'occasion d'opérations de restructuration visant à équiper les quartiers informels et/ou à régulariser leurs occupants. La croissance démographique et l'extension spatiale de ces quartiers malgré ces interventions, est symptomatique de l'incapacité des États comme du secteur privé à répondre à la demande de terrain pour l'habitat des populations à bas revenu, et de logiques spéculatives qui nourrissent un marché foncier très dynamique et fragmenté.

Agadir, Maroc © Virginie Rachmuhl



Les filières d'accès au sol et à l'habitat en Tunisie : une offre régulée par le marché et des instruments peu efficaces

En Tunisie, différents régimes fonciers coexistent malgré l'abolition des tenures traditionnelles issues du droit musulman (terres *habous* publiques ou privées, terres collectives, terres privées *melket*) et l'introduction après l'indépendance de l'immatriculation obligatoire, gratuite (à l'initiative de l'État, essentiellement pour les terrains agricoles) et facultative (initiative du propriétaire, payante). Le système de l'immatriculation reste un processus long et coûteux qui met en jeu plusieurs administrations mal coordonnées et reste hors de portée des populations les plus précaires. Il ne couvre encore aujourd'hui que 70 % des terres. Parmi elles, une part non négligeable est gelée par des situations d'indivision et l'absence d'enregistrement des mutations (succession, vente, donation) par les propriétaires.

Le patrimoine foncier de l'État, qui demeure un levier important pour l'action publique et la planification de l'aménagement de son territoire, reste quant à lui encore mal connu et fait l'objet d'une appropriation progressive depuis les années 1970-80, y compris des terres relevant du domaine agricole, par des filières informelles de production foncière pour l'habitat. Il est de ce fait en nette diminution et, depuis les années 1990, les modalités de sa cession au profit des agences publiques de mobilisation du foncier deviennent longues et coûteuses, ce qui a mené au renchérissement des prix des terrains et l'exclusion des populations les moins solvables du marché foncier formel. Portées par des lotisseurs clandestins, ces filières informelles permettent de satisfaire la demande de classes moyennes qui se précarisent et sont exclues de filières légales de plus en plus sélectives et dominées par les acteurs privés.

Quatre grands types de filières caractérisent cette offre légale :

1. **La filière publique**, qui s'appuie d'abord sur l'Agence foncière d'habitation (AFH) (et

dans une moindre mesure sur les collectivités locales) et offre un produit foncier destiné en majorité aux catégories socioprofessionnelles supérieures et intermédiaires solvables, et ce malgré les efforts de péréquation. La concurrence des acteurs privés et le manque d'efficacité des outils de maîtrise foncière (le droit de préemption, l'expropriation, la mise en place de partenariats public-privé), mis à la disposition de l'AFH, permettent d'expliquer la sélectivité de l'offre publique et la baisse de production de terrains viabilisés. Cette filière n'a en effet pris en charge, en moyenne, que 27 % de la production foncière légale entre 2007 et 2013, soit 220 ha/an⁴.

2. **La filière semi-publique légale** reposant sur des partenariats entre l'État et les acteurs privés qui offre des produits de standing à des prix élevés orientés vers les catégories les plus solvables.
3. **La filière privée professionnelle légale** qui se structure autour de promoteurs privés agréés dont l'action est concentrée dans le Grand Tunis et les régions littorales, et est complètement absente des régions de l'Ouest. Là encore, les produits fonciers proposés sont principalement destinés aux couches les plus aisées et ne couvrent que 140 ha/an, soit 16 % de l'offre légale entre 2007 et 2013. Cette filière demeure aujourd'hui très limitée à la faveur d'un foncier de plus en plus rare, et des retours sur investissements jugés trop longs par les partenaires privés.
4. Enfin, **la filière privée occasionnelle** qui repose sur l'action des particuliers, qu'ils soient propriétaires fonciers ou spéculateurs, et propose un produit foncier modulable selon les régions permettant de satisfaire ponctuellement les demandes issues de différentes catégories sociales. C'est la filière la plus importante avec 480 ha/an, soit 57 % de l'offre légale entre 2007 et 2013.

.../...

4. Statistiques de la direction de la Planification du ministère de l'Équipement et de l'Urbanisme de Tunisie.

© Hend Ben Othman



SUD DU GRAND TUNIS



EST DU GRAND TUNIS



NORD DU GRAND TUNIS

L'inadéquation de cette offre légale et son caractère limité dans l'espace et dans le temps, pousse une partie de plus en plus importante de la population tunisienne, y compris issues des couches moyennes et aisées, à se tourner vers les filières informelles. Ces filières informelles représentent près de 30 % de l'offre totale de production foncière pour l'habitat en Tunisie. Elles donnent lieu au mitage des espaces agricoles et à la création de quartiers aux caractéristiques très diverses, tant en termes de niveau de viabilisation que de formalisation de l'occupation, l'accès au lot étant dans de nombreux

cas attesté par des actes de différentes natures suivant le statut initial de la terre (terrains immatriculés vs terrains relevant du système traditionnel vs terrains domaniaux). Elles sont dominées par des acteurs, qui profitent de l'incapacité de l'État à contrôler son territoire et de situations foncières complexes caractérisées par l'indivision et le gel des titres fonciers, pour commercialiser des lots dépourvus de toute viabilisation et alimenter ainsi un marché foncier informel de plus en plus dynamique et pour lequel la demande explose sous l'effet de la précarisation des classes moyennes.

Des échecs répétés d'intégration des quartiers précaires

La disparition ou l'intégration des quartiers précaires est une préoccupation pour les États du Sud et de leurs partenaires. Elle a pendant longtemps été abordée sous un angle purement normatif, mettant l'accent sur l'illégalité et l'informalité des quartiers en matière d'urbanisme, de foncier, d'aménagement, d'équipement et de construction. Leur traitement par les États et les collectivités locales prend aujourd'hui mieux en compte les principes et les recommandations des organisations internationales, insistant sur la protection des populations vivant dans ces quartiers précaires contre les risques (inondations, glissements de terrain, risques sanitaires, etc.), leur participation à la conception et à la mise en œuvre des opérations d'amélioration et de restructuration des quartiers, la transparence, la décentralisation, la progressivité et la simplification des procédures, et la prise en compte de la diversité des formes de tenure foncière pour protéger les populations contre les évictions.

Le Caire, Égypte © Pierre-Arnaud Barthel



Pendant plusieurs décennies, ces interventions se sont d'abord attaquées aux symptômes que représentent les quartiers précaires, en privilégiant avant tout des actions visant à les absorber à la ville, à défaut de prévenir leur formation (implantation et fourniture d'équipement et d'infrastructures de base, mise en place d'un système de financement de l'habitat, adressage, etc.). Les approches et les modes d'intervention sur le foncier ont varié suivant les pays (mise en place de systèmes d'information géographique, délivrance de titre de propriété privée, fiscalité foncière, etc.), avec dans certains cas, le choix plus ou moins explicite de ne pas ouvrir la boîte de Pandore du foncier. Mais partout, le foncier, et en particulier la sécurisation de l'occupation, a été un point d'achoppement de la réussite de ces opérations dont les résultats restent mitigés.

Sous couvert de protection contre les risques naturels ou sanitaire, ces opérations ont en effet légitimé dans de nombreux cas le déplacement d'une partie importante des populations de ces quartiers dans des zones éloignées des centres économiques des villes. Si elles ont souvent permis d'augmenter le niveau d'équipement et d'accès aux services des populations et leur accès à un logement décent, par un effet ciseau lié à l'augmentation du prix du foncier, elles les ont aussi progressivement évincées de ces territoires. Même dans les opérations où des systèmes progressifs et simplifiés d'accès à la propriété ont été mis en place pour limiter les logiques spéculatives, une part importante des attributaires finissent par revendre leur lot au plus offrant, sous la pression de la demande en terre aménagée et équipée des élites urbaines, créant ainsi de nouvelles formes de précarité et d'insécurité, étroitement liées au fonctionnement des marchés fonciers. La faible capacité des États à réguler ces marchés fonciers en engageant une réforme de la gouvernance foncière, les échecs répétés de ces opérations d'intégration des quartiers pauvres, appellent à un renouvellement de la réflexion et des pratiques.

Des pratiques de « titrement » aux effets limités pour la sécurisation foncière et l'amélioration des conditions de vie des populations vivant dans les quartiers précaires⁵

Une étude réalisée en 2013-2014 pour la mission de recherche « Droit et Justice » de l'Agence nationale de la recherche a interrogé l'impact économique, social, administratif, institutionnel, juridique et politique des programmes de titrement des quartiers précaires, avec un questionnement central : est-ce que le titrement, plébiscité par les thèses d'Hernando de Soto, permet effectivement la sécurisation foncière des populations qui en bénéficient ?



Ce travail s'est basé sur trois études de cas en Inde (Villupuram), en Éthiopie (Debre Birhan) et en Mauritanie (Nouakchott), permettant une mise en perspective de différents types d'injonction à la sécurisation foncière et de choix de politique en la matière. Elle montre que la sécurisation foncière n'est pas une question de statut légal, mais qu'elle est finalement très contextuelle et peut être obtenue par des moyens divers qui dépassent la seule question foncière (accès aux équipements et aux services, ancrage dans des réseaux sociopolitiques locaux, formalisation d'accords avec les autorités locales, paiement de taxes, etc.). À l'inverse, elle montre que les opérations de titrement peuvent réduire la sécurisation foncière et nourrir de nouvelles formes d'injustice, en ignorant une partie des populations (et en particulier les locataires qui représentent souvent la majorité des occupants mais qui restent dans l'angle mort des droits reconnus et distribués), ou en contribuant au phénomène de gentrification des quartiers et d'exclusion par le marché.

Cette étude montre également la très grande diversité des situations foncières observées à l'issue de ces opérations de titrement, avec des processus qui restent souvent inachevés et qui peinent à passer à l'échelle. Finalement, ce n'est pas tant le papier qui crée la sécurité foncière, que le processus dans lequel il s'inscrit, et les acteurs qu'il met en jeu. En Mauritanie par exemple, pour pallier les phénomènes de revente, les autorités n'ont délivré qu'un badge aux populations déplacées dans le cadre de l'opération de restructuration de la kebbé d'El Mina. Même si certains attributaires se sont organisés pour se faire délivrer une attestation d'occupation à la valeur légale discutable, ce mécanisme n'a empêché ni les reventes et ni la mise en valeur des parcelles.

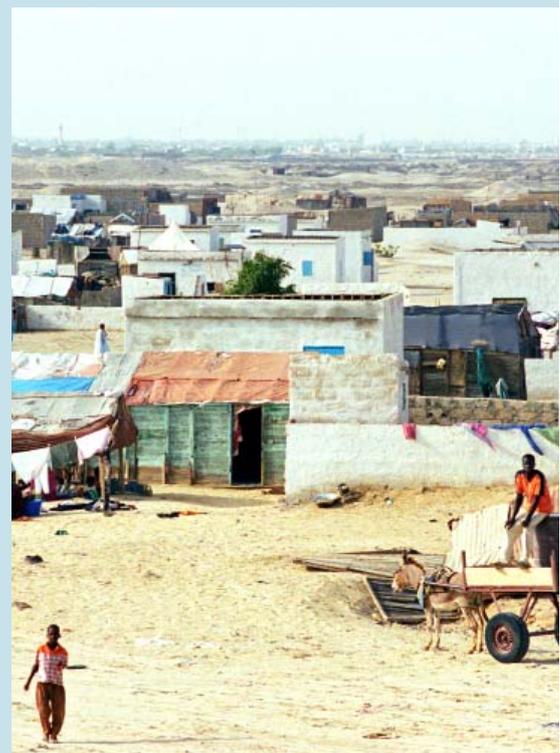
En Inde, l'obtention de *Patta*⁶ dans le quartier de Ponmudi Nagar à Villupuram s'inscrit dans un long cheminement porté par les habitants eux-mêmes, faisant intervenir différents types de documents papiers (cartes de rationnement, listes d'ayants droit visés par les autorités, récépissé d'amendes pour occupation illégale, etc.), de démarches (signature de pétition, reconnaissance dans le plan d'aménagement, etc.) et d'autorités, qui leur permettent de défendre avec créativité leur occupation et d'affirmer leur droit vis-à-vis de l'État. Ce titrement tranquille à bas bruit, qui recourt volontiers aux administrations de proximité et bénéficie d'actions collectives, est sans doute bien plus efficace que les opérations de titrement systématique et obligatoire organisées par les États.

Enfin, cette étude montre que les opérations de titrement étudiées ignorent encore très largement les questions de possession partagée, de propriété commune et de copropriété, en partant du principe que la propriété privée et individuelle sans restriction d'usage, d'accès et d'urbanisme, est la seule option possible pour intégrer les quartiers à la ville, alors qu'elle n'est qu'un mythe hérité de la colonisation. Il n'y a pas de réponse univoque au problème de l'insécurité foncière. La généralisation de la propriété, même en ville, participe d'une imposture visant à faire vivre les marchés fonciers.

5. Sur la base des contributions orales et écrites d'Armelle Choplin et Éric Denis.

6. Titres fonciers.

Nouakchott, Mauritanie © Chantal Hovens



> VERS UN RENOUVELLEMENT DES PARADIGMES?

Prévenir la formation des quartiers précaires

Pendant des décennies, l'accent a donc été mis, par les États et les institutions internationales, sur un nombre limité de types d'interventions que l'on pourrait qualifier de « conventionnelles ». Elles privilégiaient le « traitement » symptomatique des quartiers précaires en donnant une place particulière aux actions sectorielles supposées les résorber.

Au cours des deux dernières décennies, des approches présentées comme « innovantes » ont mis l'accent sur la sécurisation foncière par d'autres formes de tenure que la propriété privée individuelle, sur la progressivité dans la mise en œuvre des projets de régularisation et d'intégration des quartiers, et sur les processus participatifs. Elles

combinent le traitement des quartiers précaires existants et les interventions visant à prévenir leur formation : gouvernance urbaine et foncière ; systèmes et marchés fonciers ; normes d'aménagement, d'équipement et de construction. Malgré leur intérêt et des résultats ponctuels, ces nouvelles approches ne se sont pas avérées « répliquables » : leurs résultats ont été quantitativement limités et n'ont pas permis de résorber le déficit de logement et de répondre aux nouveaux besoins.

Dans le cas des pays d'Afrique subsaharienne où la situation à moyen terme est alarmante, l'option dite des « grandes trames d'équipement » fait aujourd'hui débat. Promue par l'expertise française dès les années 1970 et reprise dans les années 2000 par la Banque mondiale, cette approche consiste à préparer l'accueil à grande échelle de nouveaux urbains à la périphérie des villes, sur des terrains aménagés sommairement et qui seront équipés progressivement à mesure qu'ils seront occupés.

Les avantages comparatifs des grandes trames urbaines pour prévenir la formation de nouveaux quartiers précaires⁷

La grande trame urbaine est un outil permettant de mettre à disposition du foncier en réduisant les normes et en réservant des emprises pour les futures infrastructures, les populations s'organisant ensuite pour construire leur logement.

Elle prend forme autour de trois grands principes :

- prévoir des réserves foncières pour accueillir l'extension de la ville, en y réservant les emprises des futures infrastructures ;
- proposer une solution de logement pour les ménages les moins solvables, sur des terrains à équiper progressivement mais sans risque ;
- éviter la ségrégation spatiale en offrant des dispositifs mixés d'accès à l'habitat et au foncier.

À partir de ces principes, une grande diversité de solutions est possible selon les contextes, les tailles de terrains disponibles et leur insertion urbaine :

- diversité des principes de mixité spatiale des opérations d'habitat pour aboutir à une mitoyenneté bas revenus et revenus moyens ;
- diversité des modalités d'attribution aux ménages à bas revenus ;
- diversité des solutions de péréquation financière ;

- et enfin, diversité de progressivité d'équipement des terrains pour les populations à bas revenus (réseaux et superstructures) pour éviter la gentrification des quartiers.

Grâce à cette option des grandes trames, des lots peuvent être facilement attribués (par tirage au sort par exemple) à des communautés ou des familles à bas revenu et/ou ciblées par des opérations de restructuration de quartiers précaires ou de déguerpissement de zones à risques. Les ménages obtiennent une sécurité foncière mais sont chargés de construire eux-mêmes leur logement, à bas coûts, et si besoin en recourant au tâcheronnage. Les services essentiels minimaux doivent être délivrés par les pouvoirs publics (bornes-fontaines, voies en terre, électricité, etc.) et s'amélioreront avec les années et la densification du tissu d'occupation. Certains terrains bien placés peuvent être lotis, titrés, équipés et vendus pour de l'habitat formel (collectif ou individuel), ce qui permet une péréquation des coûts avec les attributions de lots aux ménages à bas revenus ou à des coopératives d'habitat.

Cette option des grandes trames peut participer à la construction d'un marché de l'habitat formel sans trop de pénurie de stocks, et éviter ainsi que les attributions de lots aux bas revenus ne soient revendues ou dévoyées systématiquement vers du standing moyen ou haut.

7. Sur la base des contributions orales et écrites d'Alain Durand-Lasserve et Pierre Berger.

Cette option des grandes trames d'équipement suppose la maîtrise de tout ou partie des terrains dits urbanisables. Elle requiert donc une capacité de planification urbaine claire et solide, qui fait encore défaut à certains États, notamment ceux dont les agents participent d'une gestion clientéliste des périphéries entraînant l'épuisement des réserves foncières. Les États sont par ailleurs souvent réticents à adopter cette option, à cause de l'intégration des pratiques informelles et de l'image d'une ville non maîtrisée par les pouvoirs publics (une urbanisation sans ville) qu'elle implique.

Cette option peut également comporter des risques pour le développement durable de la ville. Sous couvert de logiques aménagistes, elle peut contribuer à l'étalement urbain et à un mitage progressif des espaces ruraux au détriment des agricultures familiales (asymétrie des rapports de force entre urbains et ruraux). Néanmoins, l'inaction et le laissez-faire produit le même effet : en l'absence de grandes trames, les nouveaux logements seront également édifiés en périphérie, de façon informelle. Elle comporte également le risque de ne pas empêcher les logiques de thésaurisation consistant à occuper, voire dans certains cas à s'accaparer des terrains en attendant les prochaines opérations de régularisation par l'État. Enfin, l'installation volontaire de personnes dans des espaces sous-équipés n'est pas sans poser question au regard des principes d'actions à partir desquelles les agences de coopération financent ces opérations⁸.

Diversifier les formes de tenure en promouvant des formes collectives dissociant le foncier et l'habitat

La propriété privée est aujourd'hui très largement remise en cause comme modèle unique d'organisation foncière, en particulier dans les quartiers précaires des villes du Sud. La formation de ces quartiers et les modes d'organisation collective qui leur ont permis de naître et de se maintenir dans l'espace, ont poussé l'AFD à s'intéresser aux formes collectives d'accès et d'usage du sol urbain dans les villes du Sud, dans le cadre d'une étude exploratoire sur les communs fonciers urbains. Cette étude avait pour objectif de les documenter, de questionner leur mise en œuvre et leurs effets, et d'ouvrir le champ à des expérimentations, renouvelant la notion de propriété au regard des intérêts collectifs et limitant les effets d'exclusion par le marché. Elle a en particulier permis d'analyser des formes modernes de tenure foncière collective initiées ou reconnues par certains États, comme le *Community Land Trust* (CLT) au Kenya, les coopératives de

8. Voir OP 4.12 sur les déplacements involontaires de personnes qui insistent en particulier sur un niveau d'équipement minimal pour les zones de réinstallation de personnes.

La séparation entre la propriété du bâti et celle du sol : l'exemple des *Community Land Trust*⁹

À l'origine, le *Community Land Trust* (CLT) est un modèle né aux États-Unis dans les années 1970 dans la perspective de répondre au problème de l'accessibilité financière du logement, avant d'être exporté dans le reste du monde (Grande Bretagne, Canada, Australie, Belgique, France, Kenya, Bolivie, etc.). Il repose sur quatre principes qui se déclinent différemment suivant les pays et les contextes :

- l'existence d'une organisation tripartite, le Trust, à qui appartient le foncier et composée de représentants des habitants, du voisinage et des pouvoirs publics ;
- des habitants qui sont propriétaires de leur logement doivent y résider (interdiction de louer) et détiennent des droits d'usage du sol *via* des baux emphytéotiques ;
- des conditions de revente qui excluent les logiques spéculatives en limitant la plus-value possible sur la revente des logements et en offrant un droit de préemption au Trust en cas de vente ;
- une gestion en commun de l'accès au foncier et de la rente foncière, voire du projet territorial.

La mise en œuvre des CLT, en particulier dans les villes du Sud, reste une entreprise de longue haleine qui ne cadre pas toujours avec les contextes institutionnels des pays et implique un changement de perspectives sur la propriété foncière. Elle est plus difficile dans des contextes où la communauté n'existe pas ou lorsqu'elle est difficile à construire du fait des mobilités et de l'histoire du peuplement des quartiers. La cohésion, les capacités d'organisation et de gestion, comme l'implication des habitants sont en effet déterminants dans la réussite des CLT et ils ne se décrètent pas. La mise en œuvre des CLT requiert par ailleurs des réformes du cadre législatif et réglementaire, qui peuvent être compliquées à mettre en œuvre, en particulier dans les contextes de tradition civiliste.

9. À partir des contributions orales et écrites de Claire Simonneau, Irène Salenson et Pierre-Arnaud Barthel.

logement par aide mutuelle en Uruguay ou encore la prescription acquisitive collective au Brésil.

Cette étude de l'AFD montre que les communs dits traditionnels tendent aujourd'hui à être démantelés sous l'effet de l'urbanisation et du marché, et que les modes d'accès à la terre sont de plus en plus individualisés, même s'ils restent enchâssés dans des systèmes et des rapports de force locaux complexes qui demanderaient à être davantage documentés pour pouvoir sécuriser les droits des plus faibles. Elle montre que les innovations les plus intéressantes sont celles qui dissocient droit sur le sol et droit

sur le logement, ou encore celles qui combinent droits individuels et droits exercés collectivement. Elle montre par ailleurs que les effets des communs dits « administrés », ou ceux promus par les pouvoirs publics, ont des effets sur le réel encore mal connus et restent limités à des expériences pilotes qui posent le problème soit de leur intégration au cadre légal, soit du passage à l'échelle.

> RENFORCER ET ÉLARGIR LES CADRES D'ANALYSE ET D'ACTION

Cette journée a montré la complexité des systèmes fonciers locaux en milieu urbain ; le poids et le rôle de la privatisation des filières d'accès au sol ainsi que du marché dans l'éviction des populations à la périphérie des villes ; mais aussi et surtout la nécessité de repenser et renouveler les pratiques d'intégration des quartiers précaires, notamment en matière de formalisation des droits fonciers. Pas plus qu'en milieu rural, la propriété privée et individuelle titrée issue de l'immatriculation ne résoudra ni le développement des territoires, ni l'amélioration des conditions de vie des populations vivant en ville.

Le renouvellement d'un cadre d'analyse et d'action partagé sur la sécurisation des modes d'accès au foncier et à l'habitat dans les villes du Sud passera par la production de connaissances empiriques solides sur le fonctionnement des marchés fonciers, les dynamiques de l'extension urbaine, et la reproduction dans le temps et l'espace des quartiers précaires. Les solutions à trouver doivent être plus globales, prendre en compte les questions de rurbanisation des campagnes, de mobilité entre les territoires, et s'appuyer sur les organisations et les formes d'action collective existant localement pour construire des stratégies d'intégration de ces quartiers dans la durée. ●

La rédaction de cette note a été assurée par **Aurore Mansion et Sandrine Vaumourin** (Gret, secrétariat scientifique du Comité technique « Foncier & développement »), sur la base des contributions et des apports écrits et oraux de **Claire Simonneau** (consultante indépendante), **Irène Salenson** (AFD), **Pierre-Arnaud Barthel** (AFD), **Alain Durand-Lasserre** (CNRS), **Armelle Choplin** (IRD Université Paris-Est Marne-la-Vallée), **Éric Denis** (CNRS-Paris 1) et **Hend Ben Othman** (Université de Carthage, IRMC), et des débats que leurs contributions ont suscités avec les membres du Comité.

Pour en savoir plus

- CHOPLIN A., DENIS E., « Le droit au sol dans les villes du Sud. Politiques de régularisation et propriété foncière dans les quartiers populaires », *Métropolitiques*, 24 octobre 2016, www.metropolitiques.eu/Le-droit-au-sol-dans-les-villes-du.html
- CHOPLIN A., PLANEL S., DENIS E., FICQUET E., BHUVANASWARI R. et al., 2014, *Les pratiques du titement dans les villes en développement : trois cas d'étude (Inde, Éthiopie, Mauritanie)*, Rapport de recherche, École d'urbanisme de Paris; UMR 8504 Géographie-cités; UMR 8586 Prodig; CEIFR-EHESS; Césor-EHESS, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01232433>
- DURAND-LASSERVE A., SELOD H., 2009, « The Formalisation of Urban Land Tenure in Developing Countries », in *Urban Land Markets. Improving land Management for Successful Urbanization*, Lall, Freire, Yuen, Rajack, Helluin (Eds) Springer and the World Bank, p. 101-132.
- DURAND-LASSERVE A., PAYNE G., RAKODI C., 2009, « Social and Economic Impacts of Land Titling Programmes in Urban and Peri-urban Areas: A review of the Literature », in *Urban Land Markets. Improving land Management for Successful Urbanization*, Lall, Freire, Yuen, Rajack, Helluin (Eds) Springer and the World Bank, p. 133-162.
- SIMONNEAU C., 2016, *Communs fonciers urbains, Étude exploratoire des dispositifs collectifs d'accès au sol dans les villes du Sud global*, AFD, Paris, à paraître.
- SIMONNEAU C., SALENSON I., 2017, *Holding Land in Common within Cities. What Can We Learn from Collective Tenure in Urban Context?* AFD Research Paper, septembre 2017, 20 p.
- BEN OTHMAN-BACHA H., octobre 2014, *Pour une nouvelle stratégie de l'habitat. Accès au foncier*. Ministère de l'Équipement, de l'Aménagement du territoire et du Développement durable de Tunisie.

COORDONNÉ PAR LE GRET
AU TITRE DU SECRÉTARIAT
DU COMITÉ TECHNIQUE
« FONCIER & DÉVELOPPEMENT »



FINANCÉ PAR LE PROJET
« APPUI À L'ÉLABORATION
DES POLITIQUES FONCIÈRES »

