



Comment élaborer une politique foncière pro-pauvres

Processus, Guide et Leçons



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

Tous droits réservés

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

P.O. Box 30030, Nairobi, Kenya

Téléphone: + 254 20 621 234

Télécopie: + 254 20 624 266

Web: www.unhabitat.org

Avertissement

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

Remerciements

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

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

HS/1005/08F

ISBN: 978-92-1-131985-9

Pour de plus amples renseignements:

Clarissa Augustinus Chef

Section Foncière

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

B. P 30030

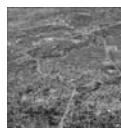
Nairobi 00100, Kenya

Courriel: clarissa.augustinus@unhabitat.org

Site Internet: "<http://www.unhabitat.org>" www.unhabitat.org

Table des Matières

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





1. Introduction

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

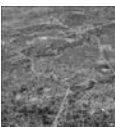
Le présent guide propose des moyens d'aller de l'avant. Bien qu'il s'appuie sur l'expérience acquise dans divers pays d'Asie et d'Afrique, il ne s'agit pourtant pas d'un livre de recettes; il s'efforce plutôt de tracer les grandes lignes d'un processus que l'on peut adapter en fonction de la situation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

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

1.1 Le choix d'une politique favorable aux pauvres

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

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





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

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

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

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

2. Politique contre technique

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

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

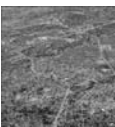
Il est essentiel d'aborder les aspects tant politiques que techniques. Plusieurs pays ont cherché à conserver au processus un caractère purement politique; mais ils ont dû remettre leurs dispositifs à plat et les reformuler pour prendre en compte les contraintes techniques. Quelques pays au contraire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

Le présent guide montre comment on peut surmonter ces difficultés.

3. Chronologie du processus de réforme

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

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





4. Le lien entre produits et processus

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

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

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

预览已结束，完整报告链接和二

<https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?rep>