

Aide-Mémoire

AMCHUD 4

Novembre 2010, Bamako (Mali)

**Conférence ministérielle africaine sur le logement et le
développement urbain**

Le foncier dans le contexte de l'urbanisation durable

*Il ne peut y avoir d'urbanisation durable
sans gestion durable des terres*

« Les gouvernements devraient renforcer leurs capacités pour réagir aux pressions exercées par une urbanisation rapide Une attention particulière devrait être accordée à la gestion des terres afin de garantir leur utilisation économique, protéger les écosystèmes fragiles et faciliter aux pauvres l'accès à la terre dans les zones tant urbaines que rurales »¹

1. Contexte

En Afrique, la question foncière est au centre du développement urbain. D'une manière ou d'une autre, presque chaque aspect de l'urbanisation est lié à cette question.

L'emplacement des établissements et les modalités de construction des logements, les distances entre activités et flux de mobilité, la valorisation des biens résultant de l'agglomération et de la proximité, les choix et les options pour l'implantation des entreprises économiques, le potentiel de développement de la flore et de la faune et l'utilité de caractéristiques physiques telles que collines, vallées, lignes côtières et cours d'eau sont tous des éléments déterminés par le traitement réservé à la question foncière. En réalité, la terre donne également un sentiment d'appartenance et d'identité. Elle imprègne les processus de planification et de financement du développement urbain. Elle met à nu le bien-fondé des politiques tout comme l'efficacité et la capacité des institutions de gouvernance dans des environnements urbains. Dans certains cas, la terre peut même devenir une source de conflit ou d'apaisement.

Il n'est pas surprenant qu'au cours des deux dernières décennies les interventions politiques pour le développement urbain en Afrique se soient, d'une manière ou d'une autre, heurtées à la question foncière. Si les problèmes de propriété et d'occupation et la manière dont ils ont été traités dans le cadre de systèmes administratifs et de gestion ont relativement retenu davantage l'attention, il n'en reste pas moins que le problème réel a été beaucoup plus d'envergure. Modalités et efficacité de l'utilisation des terres, impératifs de la création de richesses et de biens, incidences environnementales et impact social – selon qu'elle favorise l'inclusion ou l'exclusion – de l'utilisation des terres sont tous des aspects de la question foncière qui ont une influence critique sur le développement urbain de l'Afrique aujourd'hui.

Au cours des dix dernières années, près de la moitié des pays africains ont lancé des initiatives importantes en ce qui concerne les questions relatives à la terre, qu'il s'agisse de réformes agraires, d'élaboration de politiques foncières, d'administration des terres ou d'amendements des dispositifs législatifs. Ceci leur a permis d'acquérir une vaste expérience dont l'échange et une plus large diffusion pourraient faire progresser durablement le développement urbain sur le continent. En même temps, l'Union Africaine (UA), en étroite collaboration avec la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) et la Banque Africaine de Développement (BAfD) et avec la participation d'ONU-Habitat a lancé l'Initiative sur les politiques foncières qui implique la mise en œuvre, au niveau national, de l'élaboration et du suivi des politiques foncières. Cette Initiative est particulièrement importante pour les partenaires et les bailleurs de fonds qui en font le cadre de tous les projets nationaux de grande envergure lancés dans le domaine foncier.

ONU-Habitat a été un partenaire important de cette Initiative en veillant à ce que la composante urbaine soit, dans toute la mesure du possible, intégrée dans le processus qui, jusqu'à présent, s'est concentré sur les activités de l'UA, de la CEA et de la Banque Africaine De développement en faveur des zones rurales. Dans une certaine mesure, les problèmes urbains sont intégrés dans le rapport final de l'Initiative qui a été adopté par

¹ Nations Unies. 1995. *Population et Développement, vol. 1: Programme d'action adopté à la Conférence internationale sur la population et le développement : Le Caire : 5-13 septembre 1994*, Section 9.1. New York : Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques, Organisation des Nations Unies.

les Ministres en charge des affaires foncières, puis par les Chefs d'État africains en juillet 2009.

La dimension du développement durable étant toujours plus au premier plan des priorités, en particulier dans le contexte de l'urbanisation rapide de l'Afrique, la primauté de la question foncière revêt également une importance de plus en plus grande. La terre, et son mode de gestion, est au cœur du processus d'urbanisation durable. La productivité croissante des villes et des cités d'Afrique, la capacité de pourvoir aux besoins essentiels d'une population qui s'urbanise de plus en plus et celle de préserver l'environnement dépendront largement aussi des politiques et interventions liées à la question foncière. La compacité ou l'étalement des villes, l'échelle de leur empreinte environnementale et le degré d'inclusion dans les établissements urbains sont tous des dérivés de la gestion et de la gouvernance des terres.

Les Ministres africains en charge du logement et du développement urbain doivent donc souligner combien il est important de mettre la question foncière au premier plan de leur quête de développement et d'urbanisation durables en Afrique. Les trois dernières conférences africaines sur le logement et le développement urbain – Durban, en passant par Nairobi, jusqu'à la dernière à Abuja en 2008, ont reconnu que les questions relatives à la terre étaient au centre des préoccupations. Le Gouvernement malien invite les autres Ministres africains du logement et du développement urbain à participer à la troisième Conférence ordinaire qui se consacrera à l'examen du thème **LE FONCIER DANS LE CONTEXTE DE L'URBANISATION DURABLE**.

2. But et objectifs

Le but principal est d'assurer le suivi de la Conférence ministérielle africaine précédente sur le logement et l'urbanisation durable qui s'est concentrée sur le thème « *Mise en œuvre de la cible 11 de l'objectif 7 : surmonter les problèmes de financement et de ressources pour le logement durable et le développement urbain* ». Cette troisième Conférence abordera le facteur critique de la terre qui a une influence sur toutes les consultations passées relatives au programme urbain pour l'Afrique. Les objectifs spécifiques de la Conférence sont notamment les suivants :

- i) Donner l'occasion aux Ministres africains d'échanger des expériences et de décider de mesures de collaboration concrètes sur les différentes initiatives en cours dans le domaine du développement foncier et urbain;
- ii) Rechercher conjointement les modalités grâce auxquelles la gestion des terres et l'exploitation de leur potentiel peuvent créer des liens interministériels plus solides pour traiter le développement urbain durable, l'idée étant de déssectorialiser la question de la terre – en particulier par rapport à l'accent mis actuellement sur les zones rurales et l'agriculture – et, au cours de ce processus, de favoriser une approche intégrée du développement urbain;
- iii) Entreprendre des consultations qui seront suivies de programmes d'action sur les modalités d'établissement de liens avec l'Initiative sur les politiques foncières de l'Union africaine, ce qui permettrait de mobiliser des ressources extérieures importantes qu'il serait également possible de canaliser vers des programmes de développement urbain durable sur le continent;
- iv) Lancer les préparations pour la participation de l'Afrique à la prochaine Conférence Rio+20 au Brésil. Les délibérations à la présente réunion donneront des informations sur le processus préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio+20), en mettant plus particulièrement l'accent sur le rôle de la gestion des terres pour parvenir au développement durable et sa contribution à une économie verte;

- v) Donner l'occasion de consultations entre les ministres africains et les représentants des institutions internationales de développement sur la possibilité d'instaurer un partenariat en vue de promouvoir le développement urbain durable grâce à la gestion durable des terres.

3. Organismes

La Conférence est conjointement organisée par le secrétariat de l'AMCHUD et le Gouvernement malien, avec l'appui d'ONU-Habitat. Il s'agit d'une réunion statutaire de la Conférence ministérielle permanente convoquée, conformément à la Déclaration de Durban, deux ans après la deuxième réunion qui s'est tenue à Abuja (Nigéria), du 28 au 31 juillet 2008. Elle sera accueillie par le Ministère du logement, du foncier et de la planification urbaine du Gouvernement malien qui, au cours de ces dernières années, a activement encouragé l'établissement de liens plus étroits entre les processus de gestion des terres, de planification urbaine et de développement du secteur du logement dans le pays. La Conférence permettra au Gouvernement Malien de partager son expérience et de tirer des enseignements de celle des autres pays.

En ce qui concerne ONU-Habitat, le foncier est un élément clé de son mandat. La *Déclaration de Vancouver* adoptée par la première Conférence sur l'Habitat en 1976 a reconnu que la terre est l'un des éléments fondamentaux des établissements humains. Elle mettait l'accent sur la ville en général et faisait des recommandations solides et détaillées sur la gestion foncière, le contrôle de l'utilisation des terres, la valorisation foncière, la propriété publique, les structures de propriété, l'accroissement des superficies utilisables et les exigences en matière d'information foncière. À la Conférence Habitat II en 1996, les questions foncières ont été intégrées dans l'ensemble du *Programme pour l'habitat* et de la *Déclaration d'Istanbul*; il était reconnu que l'accès à la terre faisait partie du droit à un logement convenable, qu'il devait être favorisé en améliorant et en facilitant les possibilités d'accès par tous par l'adoption de politiques foncières rurales et urbaines appropriées et que les pratiques de gestion foncière étaient l'une des causes principales de l'inégalité et de la pauvreté. Une mauvaise gestion des terres conduit également à une augmentation du coût de la vie, à l'occupation de terres exposées aux risques naturels, à la dégradation de l'environnement et à une plus grande vulnérabilité des habitats urbains et ruraux, ce qui touche tout le monde, en particulier les groupes déshérités et vulnérables, les personnes vivant dans la pauvreté et celles à faible revenu.

Les décisions prises par d'autres forums intergouvernementaux, notamment dans le cadre de la cible 11 de l'objectif 7 du Millénaire pour le développement qui comprenait un indicateur spécifique sur la sécurité d'occupation, ont encore renforcé ce mandat. Cette question a également été abordée par le Groupe sur la gestion de l'environnement responsable des problèmes concernant les terres arides à l'échelon des Nations Unies qui relève de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification.

4. Dates et lieu de la Conférence

La Conférence se tiendra du 22 au 24 novembre 2010, à Bamako (Mali).

Le segment ministériel de haut niveau qui aura lieu le dernier jour sera précédé par une réunion de deux jours des experts des États membres.

5. Questions à étudier

Les questions suivantes seront, entre autres, examinées sous le thème général du **Foncier dans le contexte de l'urbanisation durable**.

L'urbanisation rapide de l'Afrique a pour conséquence une augmentation toujours plus grande de la demande de terres. Non seulement elle exerce des pressions plus fortes sur les terres existantes dans les zones urbaines qui prendront donc rapidement de la valeur mais elle est aussi à l'origine de l'expansion spatiale des cités et des villes dans les zones péri-urbaines et rurales adjacentes. Un des problèmes fondamentaux à examiner ici est celui des incidences de l'étalement urbain sur l'accès aux infrastructures et services urbains et sur leurs coûts, notamment dans les domaines de l'eau, des déchets et de la mobilité. La demande de terres pour la construction de logements et la création de moyens de subsistance à proximité des possibilités économiques qu'offrent les villes, est une des principales causes de l'augmentation du nombre et de l'étendue des bidonvilles en Afrique. L'augmentation rapide du nombre de bidonvilles sur le continent représente un sérieux défi pour l'urbanisation durable et le développement global. Étant donné le rôle essentiel que jouent les cités et les villes dans la croissance économique et leur part importante dans le produit national brut, il est tout simplement impossible de parvenir au développement durable en le dissociant de **l'urbanisation durable**.

Toutefois, l'urbanisation durable en Afrique ne sera pas assurée par des politiques spatiales, économiques et sociales de *laisser-faire* au niveau urbain qui favorisent la prolifération anarchique des bidonvilles. Celle-ci étant étroitement liée à l'efficacité des politiques foncières urbaines, l'urbanisation durable (et, par extension, la croissance économique durable) exige que soit mieux reconnu le rôle essentiel de la terre comme facteur de production.

La sécurité d'occupation est un élément essentiel du développement durable des établissements humains (y compris un large accès à un abri adéquat en zone urbaine, à des moyens de subsistance et aux services de base). Les activités de l'homme prennent leurs racines dans la terre où les droits (par exemple de propriété, d'accès, de transfert et d'utilisation) doivent être étroitement suivis et protégés. La sécurité d'occupation est un facteur clé des décisions que prennent les populations en matière d'investissement, de promotion de l'harmonie sociale et de protection de l'environnement.

Dans tout le continent africain, il est maintenant généralement reconnu que la sécurité d'occupation va bien au-delà des droits de pleine propriété et des droits individuels (titres fonciers). Elle peut comprendre : i) des accords de location (par exemple des autorisations temporaires de résidence ou d'occupation); ii) des accords écrits ou des contrats signés devant un représentant de l'autorité; iii) un système souple d'occupation des terres et de droits de propriété; iv) des droits fonciers coutumiers enregistrés par des bureaux fonciers locaux; v) la copropriété; vi) des titres communaux et une gouvernance communale (gestion et administration des terres); vii) des certificats de détention de droits fonciers.

La sécurité d'occupation fondée exclusivement sur l'enregistrement de droits et sur des titres de propriété individuels ne constitue pas nécessairement une approche efficace et ne correspond bien souvent pas à la réalité. La majorité des citadins urbains ne pouvant pas facilement avoir accès aux marchés immobiliers urbains formels, ils doivent s'en remettre aux marchés informels qui compromettent souvent leur sécurité d'occupation. Étant donné l'ampleur de l'informalité dans les zones urbaines en Afrique, il convient de revoir les différents arrangements et pratiques informels d'occupation en fonction de leurs mérites. Des approches nouvelles et innovantes de formalisation des processus informels devraient être prises en considération parce qu'elles sont adaptées aux besoins locaux, aux objectifs et stratégies de développement des majorités urbaines pauvres tout comme à l'intérêt public.

En Afrique, les **marchés fonciers** formels sont faussés et orientés vers les minorités à revenu moyen et élevé à l'exclusion des majorités urbaines défavorisées. Les marchés formels ne tiennent pas compte de la nécessité pour les majorités pauvres d'avoir accès à

la terre en zone urbaine, ce qui crée des marchés fonciers urbains informels qui prospèrent. Les terres développées dans le contexte des marchés informels empiètent souvent sur des terres écologiquement fragiles, notamment zones marécageuses en milieux urbaines et péri-urbaines, zones urbaines périphériques et zones rurales agricoles, et ne bénéficient guère de mesures de planification urbaine ou autres interventions. La protection de terres agricoles et écologiquement utiles contre une expansion urbaine rapide et non planifiée est une véritable source de préoccupation pour de nombreux gouvernements africains.

Les marchés immobiliers et fonciers mal réglementés ont également des effets négatifs sur la croissance économique des villes. Non seulement il y a moins de zones viabilisées disponibles, abordables et, partant, accessibles aux citoyens pauvres mais ces marchés sont également des obstacles à la croissance économique générale. Les marchés fonciers formels et informels non réglementés contribuent à l'incapacité des municipalités à mettre en œuvre un système de planification efficace de l'utilisation des terres tout en favorisant la spéculation immobilière. Ils privent aussi les municipalités des revenus équitables tirés de la valeur des terres et de la fiscalisation effective de la propriété.

Les transactions immobilières et la fiscalisation de la propriété peuvent être des sources essentielles de financement des interventions dans le domaine du développement urbain. Mais pour que les transactions et la fiscalisation immobilières prospèrent, il n'est pas possible que les marchés fonciers urbains soient tout simplement livrés aux forces du marché. Une réglementation est indispensable dans l'intérêt public et elle ne peut être mise en place que si les composantes d'une **gestion efficace des terres** font l'objet d'une bonne gouvernance fondée sur des pratiques rigoureuses d'**administration foncière**. L'inefficacité de la gestion et de l'administration foncières conduira à la longue à l'échec du système qu'il sera rétrospectivement coûteux de remettre en place.

Les terres écologiquement fragiles, notamment les terres humides, sont souvent essentielles au bien-être de l'homme. Elles fournissent toute une série d'avantages ou de services écosystémiques tels que services d'approvisionnement en produits alimentaires et en fibres et services régulateurs de recharge des nappes phréatiques et de protection contre les risques naturels par exemple, d'importance capitale pour maintenir les fonctions vitales des écosystèmes. Elles ont également une valeur esthétique, culturelle, éducative et spirituelle considérable et offrent des possibilités durables pour les loisirs et le tourisme.

Pour la prospérité des générations futures et la protection de la biodiversité, il est essentiel que la société mette un frein à l'exploitation des ressources et adopte une approche plus durable de l'urbanisation.

La question du **genre et des droits fonciers** est critique en Afrique. Bien souvent, dans les pays africains, les législations et/ou les pratiques amoindrissent le droit des femmes à la terre. La sous-évaluation du droit des femmes à la terre (en particulier son accès et son utilisation) a des répercussions négatives sur la productivité et la sécurité alimentaire de la cité, parce que les femmes sont souvent les principales utilisatrices des terres pour la production de petites cultures telles que l'agriculture urbaine et péri-urbaine. Il est nécessaire d'améliorer la sensibilisation à la question de la dimension homme-femme, son inclusion et son intégration à tous les niveaux, notamment à ceux de la formulation et/ou de la mise en œuvre de la réforme des politiques foncières, du renforcement des capacités et de la sécurité d'occupation, de la budgétisation de même que dans les projets liés à la terre à l'échelon régional et à celui du continent. Il est manifestement indispensable de traiter les questions d'égalité des sexes, de combler les lacunes et de lutter contre les préjugés en matière de développement et de mise en œuvre des politiques foncières. Un mécanisme fondé sur l'égalité des sexes pourrait être un moyen de les intégrer effectivement dans le domaine foncier.

Une gestion innovante des terres jouera un rôle essentiel pour parvenir au développement durable. En Afrique, des systèmes et pratiques médiocres et inadaptés de gestion des terres : a) compromettent l'investissement dans des utilisations productives des terres, b) rendent inabordables les terrains pour la construction de logements sociaux et c) font obstacle à la fourniture d'infrastructures et de services de base. Les systèmes inappropriés de gestion des terres entravent aussi la bonne gouvernance tout en facilitant la corruption de l'administration foncière, le patronage politique et l'accumulation inéquitable de richesses. En outre, la mauvaise gestion des terres : a) compromet à long terme la planification urbaine et régionale en vue d'une répartition équilibrée de la population et de l'investissement; b) fausse les prix des terres et des services; c) accroît la pauvreté et l'exclusion sociale dans les zones urbaines; d) a des répercussions négatives sur les habitants des taudis, les femmes et les enfants; e) contribue à l'appauvrissement des services écosystémiques et f) est à l'origine de conflits aux niveaux communautaire, national et régional. Il y a des leçons à apprendre et des expériences à partager dans plusieurs pays africains qui ont pris des mesures pour résoudre certains de ces problèmes, en particulier en introduisant des méthodes innovantes de gestion des terres.

Liens entre zones rurales et urbaines. C'est dans les zones urbaines et péri-urbaines et dans les zones rurales les plus productives que l'on rencontre les plus grandes difficultés pour garantir les droits fonciers. Ces zones sont confrontées à la demande croissante de terres pour le logement, le développement du secteur immobilier et l'investissement commercial dans l'agriculture. Dans les zones rurales, l'insécurité d'occupation augmente la pauvreté et pousse les pauvres à quitter leurs terres. Pour les zones urbaines et péri-urbaines, une approche « à deux voies » s'impose pour améliorer dans toute la mesure du possible la sécurité d'occupation dans les établissements informels tout en mettant à disposition des terres supplémentaires pour répondre aux besoins futurs.

La gouvernance foncière est un problème qui prend de plus en plus d'importance en Afrique. Le caractère de la gouvernance foncière aux dimensions multiples (sociale, économique, institutionnelle et environnementale) exige que des mesures soient prises rapidement afin de réduire les conflits sur des questions foncières, de diminuer les inégalités en matière d'accès et d'utilisation des terres, de favoriser la croissance et les possibilités économiques, de réduire les coûts de transaction, de promouvoir l'égalité sociale et entre les sexes, ainsi que dans le domaine foncier. Ainsi, la corruption de l'administration foncière est une entrave sérieuse à l'accès à des services fonciers équitables en rendant ces services inaccessibles et inabordables pour les citoyens pauvres et les autres groupes vulnérables (souvent la majorité de la population). Les problèmes dus à une gouvernance foncière médiocre ont souvent aussi des répercussions sur l'occupation des terres écologiquement fragiles et sensibles aux risques naturels.

Les autres questions à traiter comprennent notamment la planification de l'utilisation des terres pour le développement urbain durable. La productivité des centres urbains africains et leur contribution globale au produit intérieur brut dépendent dans une large mesure de l'emplacement des facteurs de production. Ceci a des effets sur les schémas de mobilité et aussi sur le stress que subit le logement dans différents quartiers. À cet égard, la planification de l'utilisation des terres pose, tant par rapport au processus qu'aux résultats, des problèmes d'importance critique. De même, la question de l'appréciation de la terre sur ce continent et l'atout que représente le potentiel de l'utilisation des terres pour réduire la pauvreté ont fait l'objet de nombreux débats. Les expériences des démarches adoptées sur le continent pour assurer l'équilibre entre l'augmentation de la valeur et les objectifs de réduction de la pauvreté sont diverses et variées, ce qui dans certains cas décourage les pauvres, installés sur des terres qui se sont fortement revalorisées, de se déplacer.

Et puis, il ne faut pas oublier non plus qu'un certain nombre de pays africains sortent de conflits, violents et non-violents. Des projets sont en cours pour redresser la situation et

mettre en place des systèmes susceptibles de prévenir la résurgence de conflits de caractère foncier et aussi pour faciliter les processus d'adjudication et de réconciliation.

6. Quelques-unes des questions spécifiques à étudier

- i) Comment est-il possible d'ancrer plus fortement les questions d'urbanisation durable dans l'Initiative Union Africaine, Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique, Banque Africaine de Développement sur les politiques foncières?
- ii) Que devraient faire les pays pour faire avancer les politiques foncières urbaines aux niveaux national et régional?
- iii) Comment les pays peuvent-ils améliorer leurs systèmes actuels de gestion des terres pour servir également l'intérêt des pauvres et le développement urbain durable?
- iv) Comment les pays peuvent-ils améliorer leurs systèmes actuels d'administration des terres pour servir également l'intérêt des pauvres et le développement durable dans les domaines de taxation foncière, de l'allocation des terres, de la gestion des litiges et des conflits, de la gestion de l'environnement, de la planification et des services?
- v) Comment est-il possible de rendre les marchés fonciers plus fonctionnels et mieux à même de contribuer à l'urbanisation durable?
- vi) Comment améliorer la gouvernance foncière en vue de renforcer l'urbanisation durable?
- vii) Quels sont les principaux éléments qu'il convient de mieux prendre en compte pour assurer plus efficacement l'égalité entre les sexes dans le domaine foncier?
- viii) Comment est-il possible de gérer les terres de façon à améliorer les taudis et prévenir la formation de bidonvilles?
- ix) Quelles sont les méthodes de renforcement des capacités nécessaires pour faciliter la mise en œuvre des politiques foncières appropriées ?
- x) Quelles mesures les pays peuvent-ils prendre dans le domaine foncier après un conflit?
- xi) Quelles mesures les pays peuvent-ils prendre après des catastrophes naturelles?

Ces questions serviront aussi à favoriser le dialogue à la conférence et à définir des mesures de suivi.

Pour toute information complémentaire, s'adresser à :

Mme Monika Glinzler
Secrétariat de l'AMCHUD
Directrice par intérim des relations intergouvernementales
et des relations internationales
Département des établissements humains
Afrique du Sud
Téléphone : +27 12 421 1569
Fax : +27 12 421 1485
« **Monika Glinzler** » <Monika.Glinzler@dhs.gov.za>

Mme Edna Deimi Tobi
Cabinet du Président de l'AMCHUD
Directrice adjointe, Département du développement
urbain et régional,
Ministère fédéral des travaux publics, du logement
et du développement urbain
Abuja (Nigéria)
Téléphone : (+234) 803 305 1952
edna deimi <ednatobi@hotmail.com>

M. Mohamed Halfani
Chef, Service du développement urbain
ONU-Habitat, Nairobi
Mél : Mohamed.halfani@unhabitat.org
Téléphone : +254-20- 7624723