



THIRD AFRICAN MINISTERIAL CONFERENCE ON HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT • 22-24 NOVEMBER, BAMAKO MALI

UN HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE



VUE D'ENSEMBLE DES PROBLÈMES FONCIERS EN MILIEU URBAIN EN AFRIQUE

“L'accès à la terre et la sécurité d'occupation sur le plan juridique sont des conditions préalables essentielles à la fourniture d'un logement convenable à tous et au développement durable des établissements humains aussi bien dans les zones urbaines que dans les zones rurales. Il s'agit également d'un moyen de rompre le cercle vicieux de la pauvreté. Chaque gouvernement doit se montrer résolu à favoriser une offre suffisante de terrains dans le contexte de politiques foncières viables. Tout en reconnaissant que les législations et/ou les régimes fonciers varient d'un pays à l'autre, les gouvernements, aux échelons appropriés, y compris les autorités locales, devraient cependant s'efforcer d'éliminer tous les obstacles susceptibles d'empêcher un accès équitable à la terre et veiller à ce que l'égalité des droits des femmes et des hommes à la terre et à la propriété soit protégée par la loi. La non-adoption, à tous les échelons, de politiques foncières appropriées et des pratiques correspondantes dans les zones rurales et urbaines est l'une des principales causes d'iniquité et de pauvreté. Cette carence, qui est également en partie à l'origine de l'augmentation du coût de la vie, de l'occupation de terres à risque, de la dégradation de l'environnement et de la vulnérabilité des habitats urbains et ruraux, affecte l'ensemble de la population, notamment les groupes défavorisés et vulnérables, les personnes vivant dans la pauvreté et les économiquement faibles” (Programme pour l'habitat, 75).

1. RÉSUMÉ

Le présent document passe en revue les moyens d'utiliser et de gérer efficacement les biens fonciers pour promouvoir l'offre de logements décents et soutenir le développement urbain sur un continent africain en voie d'urbanisation rapide. Il décrit les principaux problèmes et défis auxquels sont confrontées les zones urbaines et analyse également les possibilités qui s'offrent et les mesures à prendre pour surmonter ces différents enjeux. Il dresse un état des bonnes pratiques suivies en matière foncière dans la région et des enseignements qui peuvent en être tirés pour favoriser le développement urbain et de l'habitat sur l'ensemble du continent. Surtout, il identifie les principales parties prenantes dans le secteur foncier à même de contribuer à l'offre de logements et au développement urbain. Il propose une liste de questions qui devraient aider le lecteur à réfléchir aux moyens d'aller de l'avant. Pour terminer, quelques références essentielles sont fournies à l'intention de ceux qui souhaiteraient approfondir leurs connaissances.

2. QUESTIONS ET BIEN FONDÉ

Le foncier joue un rôle critique dans la réalisation d'un développement urbain durable. De fait, les politiques, lois et pratiques régissant son utilisation, administration et gestion déterminent en fin de compte les résultats en matière de développement urbain et de logement. Il importe donc d'adopter une approche globale des questions foncières, couvrant notamment des aspects comme la sécurité d'occupation et l'accès à la terre, l'administration et la gestion des biens fonciers, la redistribution des terres et la réforme foncière. Considérer la terre comme un atout, un outil et/ou un instrument dans la gestion des villes favorisera la mise en place d'un cadre propice aux réformes réglementaires et institutionnelles nécessaires ainsi qu'à la mise en œuvre de politiques et de stratégies propres à susciter une amélioration des villes, des sociétés et de l'environnement en Afrique. Il importe aussi d'envisager la problématique foncière dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le développement, en raison de plusieurs interactions avec ces objectifs, notamment l'Objectif 7 : Assurer un environnement durable : Cible 3 : Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès à un approvisionnement en eau potable ni à des services d'assainissement de base, et Cible 4 : Améliorer sensiblement, d'ici à 2020, les conditions de vie de 100 millions d'habitants des taudis.

Le rythme de l'urbanisation en Afrique est l'une des plus rapides au monde. La région se situe dans les premières phases de sa transition urbaine, avec, selon les estimations, 38 % de la population vivant en zones urbaines. L'Afrique devrait donc connaître un des taux d'urbanisation les plus élevés du monde pendant plusieurs décennies. D'ici à 2025, la moitié de la population africaine vivra en zones urbaines, soit 1,2 milliard d'individus ou un quart de la population urbaine mondiale. Un autre aspect essentiel de cette expansion urbaine est l'importance des villes capitales, où réside souvent plus de 10 % de la population urbaine. Cependant, les petites villes africaines ont aussi connu des taux de croissance parmi les plus rapides du monde au cours de la période récente. Cette expansion urbaine s'explique par l'important exode rural, engendré par la quête d'une amélioration de la qualité de vie et par des facteurs comme la pauvreté, la famine, la sécheresse et les catastrophes, entre autres, qui poussent les habitants des zones rurales à partir.

L'urbanisation en Afrique continuera d'être associée au développement des établissements informels. Plus de 60 % des habitants des zones urbaines vivent dans ce type d'établissements. Cette inégalité d'accès aux ressources domine les schémas de développement urbain et commence d'avoir une incidence grandissante sur la stabilité sociale. Il s'agit là d'un aspect critique pour les économies nationales, car les villes, en particulier la ville capitale, jouent un rôle déterminant dans l'économie.

Un développement urbain durable est donc indispensable à la fois à la croissance économique nationale et à la réduction de la pauvreté et il est essentiel dans cette optique de s'appuyer sur un système équitable de gestion et d'utilisation des terres. Les inégalités de grande ampleur observées en milieu urbain, dont témoignent la structure de la propriété foncière et l'existence de vastes établissements informels, peuvent conduire à des conflits et à une instabilité sociale, qui peuvent avoir à leur tour une incidence négative sur l'économie nationale.

L'approche ad hoc actuelle en matière de mise en place d'infrastructures, de services et de logements en zones urbaines n'est pas tenable. Il est évident que l'urbanisation a été trop rapide pour que les autorités locales soient en mesure d'assurer à la population urbaine des services adéquats, d'autant que les défis auxquels les villes sont confrontées sont nombreux : progression de la pauvreté, chômage et insuffisance de l'accès à la terre, à l'énergie, aux infrastructures et aux services de base. Ces problèmes ont accentué la vulnérabilité des familles à faible revenu, dont les conditions de vie sont de plus en plus insalubres. Il faut reconnaître que la pauvreté est entrain de changer de visage dans nombre de pays africains et que les zones urbaines sont désormais confrontées à des situations de dénuement extrême rendant tout à fait indispensables les filets de sécurité sociale, comme l'accès à la terre. Dans ce contexte, une approche intégrée, systématique et proactive des questions foncières doit être adoptée, en se plaçant dans une perspective à moyen et à long terme, de façon que toutes les mesures prises, aussi minimales soient-elles, finissent par conduire à une amélioration globale des villes. Les modalités d'utilisation du sol en Afrique des divers instruments de gestion urbaine, comme les plans d'urbanisme, la fiscalité et la politique foncière, doivent donc faire l'objet d'un réexamen, tout en soumettant aussi à une analyse critique le rôle des administrations municipales, afin de tirer des enseignements des pratiques novatrices qui ont fait la preuve de leur efficacité. Tout en reconnaissant que certaines initiatives louables en faveur de la décentralisation ont été engagées dans la plupart des pays africains, l'insuffisance de l'autonomie administrative et budgétaire fait qu'il est extrêmement difficile aux administrations municipales de gérer rationnellement les villes. La palette complète des instruments financiers et d'investissement nécessaires à un développement urbain durable doit être également revue, aux fins de son utilisation par les autorités locales. Sont visés ici l'aide budgétaire de l'administration centrale et des partenaires au développement, les subventions, les prêts, la fiscalité foncière et la récupération des coûts dans les services, les subventions croisées, les cautions, les groupes d'épargne et l'appel à l'épargne des résidents urbains eux-mêmes.

A l'heure où le développement durable est placé en tête des priorités et appelle une action urgente, en particulier face à l'urbanisation rapide de l'Afrique, la question primordiale de l'accès à la terre revient aussi au premier plan. Les biens fonciers, et la façon dont ils sont gérés, constituent la base d'une urbanisation durable. La productivité croissante des villes africaines, grandes et moyennes, la capacité d'assurer les services de base à une population de plus en plus urbanisée, les menaces grandissantes liées aux changements climatiques, la gestion des villes dans les situations de crise (post-crise) et de post-catastrophe et l'aptitude à préserver l'environnement sont autant d'éléments qui dépendent dans une large mesure des interventions menées dans le cadre de la politique foncière. La compacité ou l'étalement des villes, l'ampleur de leur empreinte environnementale et le degré d'inclusion dans les établissements urbains (des femmes, notamment) dépendent d'une gestion et d'une gouvernance efficaces du foncier.

3. OBJECTIFS

Le présent document a pour principal objectif de mettre en évidence certains des enjeux, des options et des solutions qui revêtent un caractère critique au niveau régional dans la perspective du renforcement de la capacité des Ministres africains du logement et du développement urbain de s'acquitter efficacement de leur mandat. Il examine les questions relatives à la terre dans une optique nationale et régionale et souligne l'importance de

l'élaboration de politiques et de cadres réglementaires et institutionnels adéquats, qui permettront aux divers organismes publics s'occupant des questions foncières et urbaines de travailler efficacement. Certains problèmes propres aux zones urbaines sont bien connus (par exemple, les taudis), alors que d'autres sont nouveaux (par exemple, l'incidence des changements climatiques). La nécessité d'une collaboration régionale ou sous-régionale pour faire face aux menaces communes (comme la collaboration dans la région des Grands Lacs) est soulignée. Le document met en relief les problèmes et les enjeux, mais il est surtout consacré à l'examen des pratiques et des outils novateurs ainsi que des enseignements et des options dont pourraient tirer parti différents pays.

4. PRINCIPAUX ENJEUX ET OPPORTUNITÉS

Si les villes africaines sont confrontées à des problèmes permanents liés aux changements climatiques, aux conflits et aux catastrophes, des possibilités leur sont aussi offertes de (re)construire, d'améliorer leur gestion et de mieux répondre ainsi aux besoins de leurs habitants. La présente section identifie les problèmes prioritaires et les possibilités d'amélioration.

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 les 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 autant d'éléments déterminés par le traitement réservé à la question foncière. De fait, la terre donne également un sentiment d'appartenance et d'identité. Elle est au cœur des processus de planification et de financement du développement urbain. Elle est le révélateur du bien-fondé des politiques ainsi que l'efficacité et de la capacité des institutions de gouvernance en milieu urbain. Dans certains cas, la terre peut même devenir une source de conflit ou d'apaisement. En fin de compte, elle est un élément déterminant sur la voie d'un développement urbain durable.

Plus de 50 % des Africains étant appelés à vivre dans des villes de taille moyenne et grande d'ici à 2025, on s'attend à ce que les ressources foncières (par exemple pour l'eau, le bois de chauffe et la production de fibres), l'environnement et le logement soient soumises à davantage de pressions. Les difficultés engendrées par l'insuffisance des terres disponibles, la faible productivité agricole, la pauvreté, les guerres, les catastrophes naturelles et la recherche d'un emploi continueront d'alimenter les flux migratoires des zones rurales vers les zones urbaines. Il est aussi très probable que de plus en plus nombreux sont ceux qui seront contraints d'aller vivre dans les taudis des villes à forte croissance. Ce problème sera compliqué par le fait que les établissements informels ne sont souvent pas reconnus par les Etats et se trouvent ainsi exclus de l'accès aux services sociaux de base. Généralement, l'urbanisation ne s'est pas accompagnée d'un développement correspondant de l'offre de services pour la majorité des pauvres des zones urbaines. Ainsi, les établissements informels ne disposent pas des services essentiels, comme l'eau, la gestion des déchets solides, l'évacuation des eaux usées, les écoles ou les centres de santé et d'information. La population des pays africains continuant de s'accroître, des crises et pénuries alimentaires critiques apparaîtront, exerçant des pressions anormalement fortes sur les ressources naturelles disponibles. Les chaînes de production et de consommation agricoles sont ainsi de plus en plus tendues et l'acquisition de terres pour la production agricole à grande échelle prend de l'ampleur. Ces évolutions devraient avoir une incidence sur les populations des zones urbaines et rurales, les évictions étant probablement la réponse apportée pour faire face à ces nouveaux besoins. Les émeutes alimentaires ont toujours lieu dans les villes. La promotion de politiques propres à favoriser la sécurité alimentaire sans compromettre les droits fonciers des pauvres est indispensable. En outre, sous l'effet de l'accroissement de la population urbaine, et des pressions ainsi exercées, la concurrence pour l'utilisation de l'eau et le défrichement des terres pour la production de fibres, le bois d'œuvre et les produits du bois sera exacerbée. La gestion des modes de possession des ressources naturelles ne peut se permettre d'ignorer la demande urbaine croissante, qui modifie les schémas de consommation des ressources renouvelables et non renouvelables.

Dans les zones urbaines en rapide expansion, l'accès à la terre est rendu de plus en plus difficile par les exigences potentiellement concurrentes du logement, de l'industrie, du commerce, de l'infrastructure, du transport, de l'agriculture et de l'aménagement d'espaces ouverts et de zones vertes ainsi que de la protection des écosystèmes fragiles. L'une des principales difficultés associées à la fourniture de logements est l'offre de terrains, y compris les coûts associés. On constate actuellement que, du fait du fort accroissement de la population urbaine, les ressources foncières se raréfient et sont de plus en plus convoitées, ce qui a aussi fait grimper la valeur des biens fonciers, notamment dans les zones périurbaines. A l'évidence, on ne s'intéresse pas assez à la recherche de solutions à l'expansion des villes dans les zones périurbaines et à la nécessité que cela entraîne d'assurer durablement la gestion des terres, la fourniture de services et une bonne gouvernance. L'impuissance à établir des conditions propices à l'établissement et à la protection de droits à la terre pour tous les citoyens continue de nuire à l'offre de logements et au développement urbain. Par exemple, si la sécurité d'occupation n'est pas assurée, les initiatives de rénovation des taudis ne généreront pas nécessairement des améliorations de long terme ou durables.

des conditions de vie, ainsi qu'on a pu le voir dans certains pays, comme le Kenya, le Nigéria (Lagos), la Namibie, la République démocratique du Congo et la République centrafricaine. Du fait de l'inadéquation de la planification urbaine (au niveau de l'utilisation des sols, des aspects sociaux, stratégiques et légaux, de la participation, de l'intégration, etc.), les villes africaines ne sont pas à même de répondre aux besoins de la majorité, qui est souvent pauvre et condamnée à vivre dans des taudis. Le potentiel offert par des processus appropriés d'administration et de planification des terres et des outils de gestion urbaine adaptés (comme la constitution de réserves foncières ou le regroupement, le remembrement et l'enregistrement des terrains) pour faire des villes de véritables moteurs de croissance n'est pas pleinement exploité dans la plupart des pays africains.

L'utilisation et la gestion des terres pour le développement urbain sont confrontées à nombre de besoins et d'exigences concurrentes, concernant notamment l'environnement, l'investissement, le logement, l'infrastructure et la prestation de services. Ces besoins contradictoires et pourtant complémentaires exigent un cadre de coordination et d'intégration robuste assorti d'horizons temporels longs, depuis la planification jusqu'à la prise de décisions et à la mise en œuvre. L'aménagement urbain peut fournir un tel cadre. Si les décisions et les choix ne sont pas rationalisés par le biais de l'urbanisme (par exemple, densité, panachage des utilisations, typologies des logements et des espaces publics, modes de transport et infrastructures, typologie des services, etc.), il sera difficile d'arriver à une urbanisation durable. La planification stratégique permet d'utiliser la terre comme un tremplin de la réforme et d'intégrer les politiques et les actions intéressantes, entre autres, l'amélioration de la gouvernance urbaine, la démocratisation, l'égalité des sexes, l'environnement, le VIH/sida et le règlement des conflits. Faute de cadre stratégique qui assure la planification, il sera aussi difficile ne serait-ce que de gérer la terre de façon durable, sans créer des externalités négatives, comme l'augmentation des émissions ou la réduction de la qualité urbaine et du capital social. Dans la perspective du développement urbain durable, les terrains urbains sont un atout seulement dans la mesure où ils répondent non seulement aux besoins individuels mais aussi aux besoins collectifs et publics. En conséquence, la promotion de la densification par des modes appropriés d'occupation juridique, comme les condominiums ou les autres formes d'associations ou de coopératives d'habitation, joue un rôle critique dans la prochaine phase du développement des villes africaines.

Dans toute ville africaine, c'est à la fois l'emplacement relatif de la terre par rapport à l'infrastructure primaire, aux services et aux opportunités économiques et la nature des droits à la terre et au logement, qui déterminent les valeurs foncières et leur contribution à la création de richesses et à la réduction de la pauvreté à la fois pour les individus et l'ensemble du pays. À côté des instruments appropriés de fiscalité foncière et immobilière, la planification urbaine joue un rôle clef dans la détermination des valeurs foncières, l'assise financière des collectivités locales et les schémas urbains spécifiques, formels et informels. Sans une administration adéquate des biens fonciers et un registre foncier en bonne et due forme, il sera très difficile d'assurer des services couvrant l'ensemble de la zone urbaine. En outre, étant donné que la plupart des villes revêtent pour 60 % environ un caractère informel (hors des registres fonciers), il faudra élaborer une feuille de route pour fusionner segment formel et segment informel au fil du temps. L'objectif final doit être de mettre en place et d'intégrer des systèmes urbains durables, comme les registres fonciers, la planification, la gouvernance, les services et l'infrastructure, à court, moyen et long termes, et de passer ainsi de la rénovation des taudis à petite échelle à la prévention des taudis proprement dite.

Un sens aigu de l'initiative et une solide volonté au niveau politique sont requis pour entreprendre des réformes en zones urbaines. Cependant, les efforts faits par les gouvernements des pays africains pour venir en aide aux pauvres des zones urbaines ont été entravés par le manque de clarté des responsabilités, des mandats contradictoires entre les autorités locales et l'administration centrale et des déficiences de la coordination entre les services. La capacité limitée qu'ont les institutions de l'administration centrale, en termes de structures et de systèmes opérationnels, de susciter des mesures de réforme dans le secteur urbain, continue de poser problème. Les pauvres des zones urbaines sont très vulnérables face à la médiocrité de la gouvernance sous toutes ses formes. Dans la plupart des cas, la gouvernance d'un grand nombre de centres urbains reste très déficiente en raison de la complexité et de l'inadéquation du cadre institutionnel, opérationnel et législatif et du fait que le secteur urbain continue de ne pas recevoir le rang de priorité voulu et ne se voit pas affecter des ressources suffisantes dans le programme national de développement. En outre, la collaboration entre les diverses parties prenantes a souvent été sporadique et mal coordonnée. Pour compliquer le tout, les fonctions de l'État restent très centralisées, notamment dans le domaine foncier.

La question de l'égalité entre les sexes est aussi une autre dimension importante à prendre en compte. Bien souvent, dans les pays africains, les législations et/ou les pratiques traditionnelles amoindrissent le droit des femmes à la terre et à l'accès à la propriété et au logement. La sous-évaluation du droit des femmes à la terre (en particulier son accès et son utilisation) a des répercussions négatives sur la productivité de l'économie urbaine, y compris la sécurité alimentaire et l'offre de logements, car cela équivaut à bannir au moins 50 % de la population productive d'activités présentant un intérêt social et économique. En outre, les femmes sont souvent les principales utilisatrices des terres, générant un revenu considérable pour le ménage dans l'agriculture urbaine et périurbaine et le petit commerce informel. Elles tendent aussi à passer progressivement le logement familial et le bien-être de la famille.

Compte tenu de tous ces éléments, la condition de la femme doit être reconnue et renforcée, en améliorant la sensibilisation à la problématique sexospécifique ainsi que son inclusion et son intégration à tous les niveaux, notamment ceux de la formulation et/ou de la mise en œuvre de la réforme des politiques foncières et urbaines, du renforcement des capacités, de la budgétisation, de même que dans les projets liés à la terre à l'échelon régional et à celui du continent. Il faut s'attacher à assurer l'égalité des sexes, à combler les lacunes et à lutter contre les préjugés à cet égard dans les initiatives intéressant le développement urbain et de l'habitat. Des dispositions doivent être prises pour assurer la sécurité des droits de propriété et l'accès égal à la terre pour tous, y compris les femmes et les personnes vivant dans la pauvreté. Il faudra pour cela mettre en œuvre des réformes législatives et administratives pour donner aux femmes un plein accès, sur un pied d'égalité, aux ressources économiques, y compris le droit d'hériter, d'effectuer des transferts, d'utiliser et de posséder des terres et autres biens et d'y avoir accès. Ces cadres et réformes législatifs seront des aspects fondamentaux de l'amélioration du développement urbain et de l'habitat.

Dans nombre de villes africaines, le marché foncier urbain souffre de distorsions défavorables aux pauvres. Les coûts croissants des biens fonciers et d'autres facteurs empêchent les pauvres et d'autres groupes vulnérables et défavorisés d'accéder à des terrains adaptés, ne présentant pas de risques économiques, environnementaux ou sanitaires pour les résidents (par exemple, proximité avec des installations industrielles polluantes, situation géographique inadaptée ou risque de catastrophes naturelles). Faire en sorte que le développement des zones urbaines soit en harmonie avec l'environnement naturel et le système global d'établissement est l'un des objectifs fondamentaux sur la voie d'un monde urbanisé durable. Les outils à utiliser pour arriver à un développement physiquement plus équilibré sont non seulement les politiques urbaines et régionales spécifiques et les mesures juridiques, économiques, financières, culturelles et autres, mais aussi les méthodes novatrices de conception et de planification urbaines et de développement, de revitalisation et de gestion des villes. Certains gouvernements africains manifestent un regain d'intérêt pour les possibilités offertes par la fiscalité foncière et immobilière aux fins du financement du développement et de l'infrastructure en zones urbaines. Mettre en place une fiscalité foncière et immobilière appropriée pourrait être un élément moteur du développement urbain durable, surtout lorsque les pouvoirs publics se rendent compte de l'importance des actifs fonciers et immobiliers. Promouvoir les instruments de fiscalité foncière et immobilière peut avoir un effet multiplicateur sur l'investissement (commerces, services, marchés fonciers, industries, infrastructures et services), le développement urbain et l'industrie de la construction (logements, infrastructures). Au Bénin, par exemple, le Registre foncier urbain (RFU) est l'un des principaux outils utilisés par les administrations urbaines locales pour améliorer les finances municipales, les recettes ainsi obtenues représentant souvent jusqu'à 90 % du budget local.

Le logement est devenu l'un des biens les plus coûteux dans l'ensemble des pays. Entre 1997 et 2004, les prix moyens ont augmenté de 195 % en Afrique du Sud. En outre, le coût d'un logement peut représenter souvent 2,5 à 6 fois le salaire annuel moyen. Au Ghana, le coût moyen d'une maison décente pour une famille à faible revenu représente plus de 10 fois le salaire annuel moyen de la plupart des travailleurs. En Algérie, ce coût peut être de pas moins de 12 fois le salaire annuel. L'accès à la terre est non seulement une condition préalable indispensable à l'accès au logement, mais constitue aussi l'un des principaux éléments du coût de la construction d'une habitation. En outre, compte tenu du nombre d'étapes requises pour viabiliser des terrains aux fins de la construction de logements, c'est aussi l'un des principaux obstacles à l'offre de logements formels, en particulier pour les familles à faible revenu - il faut généralement si longtemps pour franchir toutes ces étapes que les terrains concernés sont envahis par des taudis avant que des titres formels ne soient attribués. Cela a des conséquences considérables également pour le succès des instruments hypothécaires.

Au cours des quatre dernières décennies, les interventions politiques pour le développement urbain en Afrique se sont, 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 des systèmes administratifs et de gestion ont fait l'objet de relativement plus d'attention, il n'en reste pas moins que le problème réel est de bien plus grande envergure. Parmi les aspects qui n'ont pas été traités et qui jouent un rôle déterminant dans l'offre de logements et le développement urbain en Afrique aujourd'hui figurent notamment les modalités et l'efficacité de l'utilisation des terres, les impératifs de la création de richesses et d'actifs, les incidences environnementales et l'impact social de l'utilisation – selon qu'elle favorise l'inclusion ou l'exclusion et contribue aux moyens de subsistance dans les villes – et les systèmes d'information foncière facilitant la gestion globale des terrains sur la base des registres fonciers.

5. EXEMPLES ILLUSTRATIFS, ÉTUDES DE CAS, BONNES PRATIQUES, INSTRUMENTS ET ENSEIGNEMENTS

Il existe de nombreux moyens de faire face aux problèmes ci-dessus et de tirer parti des multiples options offertes aujourd'hui à plusieurs pays africains. La présente section passe en revue quelques exemples illustratifs de bonnes pratiques et instruments, que certains gouvernements africains ont utilisés. Les enseignements pouvant être tirés de ces exemples sont aussi mis en évidence, surtout dans la mesure où cela peut contribuer à l'amélioration de l'habitat et à un développement satisfaisant des villes africaines.

Au fil des années, il est devenu évident qu'il valait mieux prendre en compte les divers modes d'occupation foncière, et pas simplement les droits et titres de propriété individuels, pour favoriser une offre suffisante de logements et le développement urbain. Ces modes d'occupation se retrouvent dans plus de 14 pays africains et nombre de zones urbaines et périurbaines des villes africaines associent divers types de dispositifs et de pratiques d'occupation, formels, hybrides et non formels. Chacun dessert un segment du marché avec une incidence distincte. A un moment ou l'autre, la plupart des individus se fixent à un endroit où ils peuvent être les propriétaires reconnus de la terre, mais ont construit une habitation se situant dans une zone à usage non résidentiel ou simplement ne se sont pas conformés aux réglementations ou procédures officielles, que ce soit en termes d'urbanisme ou de permis de construire ou de titres sur la terre. Dans les mêmes groupes d'individus, il en est d'autres qui louent des terres, des bâtiments ou des pièces, voire des lits, sans ou avec un contrat, toutes ces formes d'occupation donnant des droits d'une forme ou l'autre. Dans certains cas, plusieurs systèmes juridiquement acceptables peuvent coexister, comme des systèmes statutaires, coutumiers et religieux (pays islamiques). La prise en compte de tout l'éventail des modes d'occupation foncière, formels, religieux, coutumiers et non formels, est donc indispensable. Dans cette optique, il est souhaitable de consulter les représentants de chaque groupe, hommes et femmes, recourant aux modes d'occupation considérés. Une telle approche permettrait d'élaborer des politiques qui anticipent les incidences sur chaque groupe et protègent les pauvres et les vulnérables.

En Tanzanie, par exemple, la loi foncière a reconnu les droits d'occupation des habitants des taudis. En principe du moins, tous les droits fonciers (notamment les droits coutumiers, formels, intermédiaires et les licences) peuvent être identifiés, enregistrés et protégés par l'autorité chargée de l'allocation des terres. Une telle flexibilité permet aux administrations locales de développer et de mettre en œuvre des formes participatives de planification de l'utilisation des terres en milieu urbain.

Un autre aspect important est la nécessité d'élaborer des politiques foncières qui améliorent les possibilités offertes d'améliorer la situation sociale, économique et environnementale. Conscients de cette nécessité, au cours des dix dernières années, près de la moitié des pays africains ont lancé des initiatives importantes concernant les questions foncières, par le biais de réformes, de l'élaboration de politiques, de modifications dans l'administration des terres ou d'amendements législatifs. Ces initiatives leur ont permis d'acquérir d'amples données d'expérience, dont le partage et une plus large diffusion pourraient faire progresser durablement le développement urbain sur le continent. Les politiques et réglementations foncières devraient viser à soutenir l'intégration des politiques et des programmes urbains aux niveaux national, infranational et local. A cet égard, le principe de l'approche progressive, stipulé dans la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, devrait être largement appliqué par les gouvernements en fonction de leurs capacités, alors que le recours à des évaluations de l'incidence sur l'environnement et de l'incidence sociale est souhaitable.

Dans ce contexte, 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 (IPF), qui vise à favoriser l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi, au niveau national, 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. Les terrains urbains jouent un rôle central dans ce processus. Dans une certaine mesure, les problèmes urbains sont déjà pris en compte dans le rapport final de l'IPF, grâce également au travail d'ONU-Habitat, qui a soutenu le processus. Le rapport de l'IPF a été adopté par les Ministres en charge des affaires foncières puis par les Chefs d'Etat africains en juillet 2009 en Libye. Les ressources disponibles dans le cadre de l'IPF pourraient bénéficier à plusieurs gouvernements des pays africains qui élaborent et mettent actuellement en œuvre des politiques foncières.

La terre, le mode d'occupation et l'information sont des éléments indissociables et tous trois importants. La terre est un élément essentiel du développement durable des établissements humains (y compris un large accès à un logement décent en milieu urbain, à des moyens de subsistance et aux services de base), pour deux raisons essentielles. Premièrement, la sécurité d'occupation est un facteur clef dans la mesure où la terre est le point de départ des activités humaines et où les droits fonciers (par exemple de propriété, d'accès, de transfert et d'utilisation) doivent être étroitement suivis et protégés. La sécurité d'occupation est aussi un facteur clef dans les décisions que prennent les populations en matière d'investissement, de promotion de l'harmonie sociale et de protection de l'environnement. Sur 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. Dans nombre de pays d'Afrique de l'Est, la gouvernance des divers régimes d'occupation, bien que pas encore très développée, est néanmoins

très prometteuse. Un bon exemple est le programme de certification foncière de l’Ethiopie, qui a eu des effets de grande portée dans la gestion des conflits. La deuxième raison pour laquelle la terre est un élément critique dans la mise en place d’établissements humains durables tient au fait que, pour gérer les villes de façon satisfaisante, il faut disposer d’informations foncières couvrant l’ensemble du territoire urbain et que ces informations sont générées et regroupées à partir des registres fonciers des individus et des groupes. Le Botswana a mis au point un système d’inventaire qui peut être utilisé à des fins multiples, notamment pour la sécurité d’occupation, la gestion de l’occupation coutumière, la planification de l’utilisation des terres et le développement urbain.

L’accès à la terre et au logement constituent des préoccupations centrales lorsque des populations sont déplacées suite à des catastrophes (naturelles ou dues à l’action de l’homme), des conflits ou des évictions. La terre reste non seulement l’atout essentiel des principales économies agraires d’Afrique mais est devenue l’axe autour duquel gravitent de plus en plus la plupart des conflits ethniques. Dans nombre de cas, les conflits ayant trait à la terre ont nui au développement de l’habitat et au développement urbain. Des dispositifs rationnels et adéquats de mise à disposition de terres et de logements pour les groupes vulnérables, comme les réfugiés et les personnes déplacées dans leur propre pays, sont indispensables. On compte près de 12 millions de personnes déplacées dans leur propre pays en Afrique. Sur ces 12 millions, 8 millions se situent dans la région des Grands Lacs. Le Soudan à lui seul accueille quelque 4,9 millions de réfugiés de ce type, la République démocratique du Congo 1,4 million, l’Ouganda près de 1 million et la République centrafricaine 1,1 million. Ces chiffres sont identiques pour ce qui est des réfugiés, quelque 10,5 millions vivant dans les pays d’accueil de la région des Grands Lacs.

Beaucoup de personnes déplacées dans leur propre pays et réfugiés résident dans les zones urbaines et périurbaines. Ils ont besoin de nourriture et d’eau, d’abris temporaires et permanents et de sites de réinstallation, où on peut leur assurer la sécurité, un logement et les terres nécessaires à des moyens de subsistance durables, comme l’agriculture, ainsi que des conditions environnementales satisfaisantes et des relations sociales stimulantes. La lutte pour l’accès à la terre et aux ressources naturelles et pour leur contrôle donne souvent lieu à des conflits violents, entre familles, ethnies ou tribus, qui surgissent et se perpétuent, aux niveaux national et régional. Pour prévenir et gérer ce type de conflits, il faut que soient garantis les droits fonciers de tous, bien au-delà de la seule confirmation des droits de propriété. Dans nombre de sociétés, le contrôle sur les droits fonciers est un moyen d’accumuler et de dispenser pouvoirs et privilèges politiques et économiques, par le biais du patronage, du népotisme et de la corruption. Il est indispensable de remédier à ces problèmes grâce à un cadre de gouvernance approprié, qui exigera une détermination considérable de la part des décideurs et des praticiens. Le rôle de l’Etat est de gérer la terre dans l’intérêt public. Sa propre performance en tant que propriétaire et régulateur foncier joue un rôle essentiel dans la gouvernance. Dans la pratique, les terres appartenant à l’Etat sont souvent gérées de façon inefficace et irresponsable et font souvent l’objet d’une appropriation par les élites politiques et/ou économiques. C’est ce qui s’est produit au Kenya où le patronage, l’appropriation illicite de terres et l’attribution irrégulière de terrains publics ont contribué aux conflits récents. L’Accord de paix qui a suivi les violences postélectorales de 2007 a identifié la réforme foncière comme l’un des cinq volets des réformes requises pour limiter le risque de l’émergence d’un nouveau conflit national.

6. RÔLE DES PARTIES PRENANTES (EN PARTICULIER DES DÉCIDEURS) ET DES PARTENARIATS

Les problèmes de développement urbain revêtent un caractère de plus en plus prioritaire en Afrique. Le nombre croissant de parties prenantes fournit l’occasion de repenser les approches et les stratégies de développement urbain, qui doivent être des approches verticales et intégrer des partenariats public- privé novateurs. Les politiques foncières qui ont déjà été mises en place en Afrique, notamment en Namibie, au Mozambique, au Kenya, en Afrique du Sud et en Tanzanie ont montré qu’il est indispensable, pour arriver à des résultats viables, d’impliquer toutes les parties prenantes. Parmi celles-ci figurent les administrations centrales et locales, la société civile, le secteur privé, les institutions de recherche et de formation et, le cas échéant, les partenaires au développement, y compris au niveau multilatéral et bilatéral. Il faut aussi s’employer à préciser les rôles et responsabilités respectifs des différents ministères impliqués dans le développement urbain, notamment les ministères en charge des questions foncières, de l’approvisionnement en eau, des travaux publics, de la planification physique, de l’environnement, du logement, etc.

Les Ministres africains en charge de la terre, du logement et du développement urbain ont la possibilité d’œuvrer en faveur de la mise en place d’un cadre commun pour les politiques foncières en s’appuyant sur l’Initiative sur les politiques foncières, lancée conjointement par l’Union africaine, la Commission économique des Nations Unies pour l’Afrique et la Banque africaine de développement. Ce cadre doit viser à encourager les partenariats entre Etats africains dans ce domaine et contribuer au progrès du programme de développement urbain. La constitution de partenariats au sein des régions et entre les pays est indispensable au partage des bonnes pratiques. Comme l’ont montré les expériences de la Côte d’Ivoire et de l’Afrique du Sud, il faut savoir transcender les spécificités nationales pour résoudre les problèmes fonciers en zones urbaines. Les gouvernements des pays africains auront intérêt également à revoir leurs dispositifs réglementaires et institutionnels de façon qu’ils favorisent davantage

l'amélioration des régimes fonciers urbains (par exemple, au niveau de la mise en œuvre, de la gestion et de l'administration des politiques).

7. QUESTIONS INITIALES À EXAMINER

On trouvera ci-après une liste indicative de questions fondées sur l'analyse qui précède. L'objectif n'est pas de couvrir tous les grands problèmes fonciers auxquels se heurtent l'offre de logements et le développement urbain en Afrique, mais simplement de fournir des exemples pouvant servir à orienter les décideurs dans leur examen des actions et des interventions les mieux adaptées au contexte. Ces questions sont notamment les suivantes :

1. Comment est-il possible d'ancrer plus solidement les questions d'urbanisation durable dans l'Initiative sur les politiques foncières, lancée conjointement par l'Union africaine, la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique et la Banque africaine de développement ?
2. Que devraient faire les pays pour faire avancer les politiques foncières urbaines aux niveaux national et régional ?
3. 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 ?
4. 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 la 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 ?
5. Comment est-il possible de rendre les marchés fonciers plus fonctionnels et mieux à même de contribuer à l'urbanisation durable ?
6. Quelles sont les principales options et menaces à prendre en compte ?
7. 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 ?
8. Comment est-il possible de gérer les terres de façon à améliorer les taudis et prévenir la formation de bidonvilles ?
9. Comment les approches décentralisées peuvent-elles être améliorées pour encourager le développement urbain ?
10. Quelles sont les méthodes de renforcement des capacités nécessaires pour faciliter la mise en œuvre des politiques foncières appropriées ?
11. Quelles mesures les pays peuvent-ils prendre dans le domaine foncier après un conflit ?
12. Quelles approches sont les plus adaptées dans les situations post-catastrophes naturelles et post-crisis ?
13. Comment tirer parti des enseignements acquis et des meilleures pratiques pour promouvoir durablement le développement urbain et de l'habitat ?

8. PROCHAINES ETAPES

Face à l'urbanisation rapide de l'Afrique, l'impératif de développement durable exige que les biens fonciers soient gérés de façon à ce que la sécurité d'occupation puisse être garantie à une population urbaine en expansion, aujourd'hui et demain. En outre, les registres fonciers et les informations sur les terrains doivent être utilisés de manière à favoriser le bon fonctionnement des systèmes qui contribuent au développement durable des villes, notamment dans les domaines de l'aménagement urbain, des services, de l'infrastructure, de l'offre de logements, de la protection de l'environnement, de la gestion des déchets solides, des transports, des équipements collectifs et du cadre de gouvernance, qui joue un rôle fondamental. Tous ces éléments sont indispensables à l'amélioration de la qualité de vie des résidents des zones urbaines. Les opérations de rénovation et de prévention des taudis, entre autres grâce à la fourniture de terrains viabilisés, juridiquement attribués et d'un prix abordable pour la construction d'habitations (y compris de structures verticales), ainsi que la prestation des services de base nécessaires pour répondre à la demande présente et future doivent s'appuyer sur des systèmes fonciers et urbains fonctionnels, notamment dans les zones périurbaines.

Il est aussi indispensable que les réglementations en matière d'aménagement urbain et de construction contribuent à la prospérité et à l'équité des villes. La réalisation de cet objectif passe, par exemple, par la révision des normes et procédures administratives, la réduction des coûts d'entrée et l'accélération de l'offre de nouveaux établissements légalement constitués. Parmi les différentes options envisageables figurent notamment la diminution du pourcentage de terrains réservés aux routes et aux espaces publics ouverts, l'assouplissement des restrictions sur l'utilisation et la mise en valeur des terrains, la simplification des procédures administratives et l'application de normes de construction plus souples. Il importe aussi que les gouvernements africains étudient la possibilité d'instaurer et de recouvrer des impôts fonciers et immobiliers sur tous les terrains urbains, aménagés ou non. Ces impôts doivent être liés à d'autres instruments financiers (dons, prêts, subventions croisées et récupération des coûts). En outre, un développement par étapes devrait être envisagé s'agissant de l'occupation des terres, de la construction de logements et de la prestation de services. L'accès des ménages urbains aux services d'infrastructure de base devrait aussi être considéré comme un droit fondamental.

L'accès à la terre en zones urbaines est indispensable à un développement urbain durable et à l'amélioration de la performance dans le secteur de l'habitat. Un meilleur accès à la terre devrait permettre à ce secteur de jouer le rôle qui doit être le sien dans le développement économique, la réduction de la pauvreté et la création d'emplois. Le meilleur moyen de garantir les droits fonciers de tous est de les intégrer dans des cadres de gouvernance qui soient à la fois cohérents - par exemple grâce à la fourniture concomitante de terrains, de services de base, de crédits et d'une aide à la commercialisation et à l'activité d'entreprise - et qui assurent la responsabilisation et une plus large participation. Plus précisément, lors de l'introduction de réformes, les gouvernements africains doivent s'attacher à assurer à tous, y compris les femmes et les personnes vivant dans la pauvreté, la sécurité d'occupation et l'accès à la terre sur un pied d'égalité. Enfin, les questions foncières ayant d'importantes ramifications nationales et locales, il importe au plus haut point d'encourager l'intégration des politiques et programmes nationaux, infranationaux et locaux.

9. QUELQUES RÉFÉRENCES

- Banque Mondiale (2003), Land Policies for Growth and Poverty Reduction, A World Bank Policy Research Report, Banque mondiale et Oxford University Press.
- FAO (2004), Questions foncières post-conflituelles : Utilisation d'une approche par les moyens d'existence durables, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/008/j5415e/j5415e00.pdf>
- FAO (2009), Towards Improved land governance <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/ak999e/ak999e00.pdf>
- FAO (2007), Administration foncière et bonne gouvernance, http://www.fao.org/nr/lten/abst/lten_071101_en.htm
- ONU-Habitat (2007), A Post-Conflict Land Administration and Peace-Building Handbook: Volume 1 –Countries with Land Records, Nairobi.
- ONU-Habitat (2010), Quick Guides for Policy Makers Housing the Poor in African Cities ONU-Habitat, Nairobi
- ONU-Habitat (2008), Secure land rights for all, ONU-Habitat, Nairobi
- Organisation des Nations Unies (2007), Handbook on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons: Implementing the Pinheiro Principles, Turin, Centre international de formation de l'OIT.
- Payne, G., Durand-Lasserve, A. et Rakodi, C. (2009), The limits of land titling and home ownership, Environment and Urbanization, Vol 21(2): 443–462.



THIRD AFRICAN MINISTERIAL CONFERENCE ON HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT • 22-24 NOVEMBER, BAMAKO MALI

UN HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE



LE FONCIER URBAIN EN AFRIQUE: DÉFIS COMMUNS, RÉPONSES COORDONNÉES

L'exemple de l'Initiative africaine sur les politiques foncières

« Le processus d'urbanisation engendre de nouvelles demandes en ressources foncières ou apparentées destinées à des activités économiques sophistiquées tels que les services de loisirs, d'hôtellerie et de restauration, quel que soit le type de zone résidentielle ou urbaine. Dans de nombreux pays, la contribution au PIB de cette nouvelle économie des services gagne en importance¹ ».

1. RÉSUMÉ

Dans le domaine foncier, de nombreux pays africains se trouvent confrontés à des problèmes et défis similaires. Des solutions existent cependant au niveau du continent. L'une des stratégies communes retenue par les gouvernements africains, en quête de développement durable, consiste à adopter des politiques foncières appropriées. Il est clair que le développement durable passe inévitablement par une urbanisation durable, la mise en place d'un système de gestion foncière et la fourniture de logements adéquats pour tous. Cette synthèse présente les moyens proposés par le Cadre et les Directives de l'Initiative sur les politiques foncières, établis sous la direction de l'Union africaine, pour faire progresser le développement durable en Afrique, en particulier dans les domaines du logement et de l'urbanisation. Après la présentation de ce Cadre, nous soulignerons la nécessité de développer des synergies régionales ou infrarégionales. Les rôles que peuvent assumer les différents acteurs, notamment les Ministres africains chargés des terres, du logement et du développement urbain, sont également précisés. Il sera enfin fait référence à d'autres initiatives régionales ou infrarégionales essentielles pour la consolidation de la collaboration régionale, surtout lorsqu'il s'agit d'explorer des solutions à des problèmes communs.

2. ENJEUX ET PRINCIPES

En Afrique, comme dans de nombreuses autres régions du monde, la terre représente aussi bien un bien économique et environnemental qu'une ressource sociale, culturelle et ontologique. Elle revêt en outre une forte dimension géopolitique qui dépasse souvent les frontières des pays. Au regard de cette complexité, il importe de disposer de directives et principes clairs qui déterminent les modalités relatives à la propriété, l'accès, l'utilisation, la gestion, l'administration, le transfert, etc. de la terre et de ses ressources. Pour traiter efficacement ces diverses fonctions, toute politique foncière devrait chercher à renforcer la productivité des terres et leur contribution au développement national, en particulier sur le plan économique, environnemental et politique. Sans politique globale, les réformes sectorielles n'iront pas assez loin pour créer le développement soutenu que souhaitent les pays africains. C'est dans ce contexte que l'Initiative sur les politiques foncières a été mise en place.

Cette Initiative est l'œuvre conjointe d'institutions africaines : La Commission de l'Union Africaine, la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique et la Banque Africaine de Développement. Le processus, engagé en 2006, a débouché sur l'établissement d'un « Cadre et directives pour les politiques foncières en Afrique » qui a été

¹ Union africaine, Banque africaine de développement, Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, 2009, Initiative sur les politiques foncières : un cadre pour le renforcement des droits fonciers, l'amélioration de la productivité et la sécurité des moyens d'existence. Addis-Abeba.

entériné en 2009 par les Chefs d'État et de gouvernement africains. Son lancement officiel a eu lieu en Octobre 2010 à Lilongwe (Malawi). L'Initiative vise à : 1) soutenir les processus nationaux et régionaux de formulation et de mise en œuvre des politiques foncières en vue de renforcer les droits fonciers, d'accroître la productivité et d'assurer les moyens d'existence; 2) fournir des directives pour la formulation et la mise en œuvre des politiques, avec des programmes destinés à faciliter l'échange des données d'expérience et l'apprentissage collégial; 3) encourager le suivi des progrès accomplis dans la réforme et la mise en œuvre des politiques foncières sur le continent.

3. OBJECTIFS

L'objectif principal est de montrer que l'Initiative sur les politiques foncières peut jouer un rôle de catalyseur en guidant l'élaboration et la mise en œuvre de toutes les réformes de politique foncière et les politiques elles-mêmes. Parallèlement, la présente analyse soulignera la place centrale qu'occupent les politiques foncières dans la poursuite de l'objectif d'urbanisation durable. Les liens qui existent entre questions urbaines et politiques foncières seront établis. On insistera également sur la nécessité de mener une initiative d'envergure continentale sur les questions du logement et du développement urbain. Enfin, le rôle de la Conférence ministérielle africaine sur le logement et le développement urbain en matière de mise en œuvre sera examiné.

4. PRINCIPAUX DÉFIS ET OPPORTUNITÉS

Cette section examine quelques-uns des aspects abordés dans le document « Cadre et directives pour les politiques foncières africaines » en réponse aux besoins du continent en matière de logement et de développement durable. La question foncière telle qu'elle se pose en Afrique résulte de facteurs géopolitiques, économiques, sociaux et démographiques auxquels se sont ajoutés plus récemment des impératifs mondiaux et stratégiques. Nous présentons ci-dessous quelques contraintes et opportunités en ce qui concerne la gestion des terres, le logement et le développement urbain en rapport avec l'Initiative sur les politiques foncières.

Cette Initiative ainsi que le cadre et les directives qui l'accompagnent reconnaissent que **les changements démographiques et le développement urbain** représentent de nouveaux défis qu'il faut surmonter au plus vite en adoptant des réformes et des politiques foncières. Les évaluations régionales entreprises lors de l'élaboration du Cadre et des Directives font apparaître que la plupart des pays africains n'ont pas encore exploité pleinement le potentiel foncier en tant que moteur de la croissance (notamment comme facteur de viabilité sociale, économique et environnementale).

Quelques pays africains ont lancé ou mettent actuellement en œuvre des réformes et politiques foncières (Afrique du Sud, Algérie, Botswana, Burkina Faso, Égypte, Éthiopie, Ghana, Guinée, Kenya, Madagascar, Malawi, Sierra Leone, Sud Soudan, Tanzanie, Tunisie, Ouganda et Zimbabwe). Toutefois, la majorité des pays **ne disposent toujours pas de politique foncière**. Certains d'entre eux ont entrepris des démarches dans le sens d'une réforme ou de la mise en place d'une politique en promulguant des lois mais sans toutefois se doter de politiques claires. D'autres pays se sont lancés dans la formulation ou la mise en œuvre d'une politique foncière mais se sont heurtés à des problèmes similaires : manque de moyens financiers, techniques et humains pour la mise en œuvre ; portée limitée de la réforme ou approche sectorielle (négligeant souvent la dimension urbaine) ; manque de capacités de l'État à lancer, planifier et mettre en œuvre une politique foncière ; non prise en compte des questions nouvelles telles que l'urbanisation et le changement climatique. Le Cadre et les Directives fourniront un cadre global robuste permettant de couvrir divers besoins et aspects interdépendants en matière foncière.

Le document « Cadre et Directives » reconnaît qu'en Afrique les problèmes fonciers ne se posent plus à l'échelle d'un pays. Autrement dit, les conflits, les migrations et les problèmes d'urbanisation liés à la question foncière revêtent progressivement une dimension transfrontière. On voit ainsi apparaître et se développer à travers toute l'Afrique des régions urbaines ou méga-urbaines et d'énormes corridors de développement urbain (comme celui qui s'étend de Lagos à Accra). Ces agglomérations transfrontières obligent à réexaminer la façon de gérer et administrer les terres trans-urbaines. Cette nouvelle approche pourrait amener à envisager la synchronisation et l'harmonisation de politiques et pratiques nationales. L'élaboration des politiques foncières comme des éléments isolés ne permettra pas d'appuyer le développement urbain durable en Afrique. Il est donc essentiel de disposer d'un cadre et de directives d'ampleur continentale pour la mise en place de ces politiques afin que les gouvernements africains établissent une norme commune répondant aux défis communs que sont notamment l'urbanisation rapide et la migration.

Une autre dimension importante concerne les incidences démographiques sur la gestion durable. Il est noté dans le document « Cadre et Directives » que le taux élevé de croissance démographique, de migration et d'urbanisation dans les pays africains appelle de nouveaux modes d'utilisation et de gestion des terres, en particulier pour les générations futures. En Afrique de l'Ouest par exemple, plus de la moitié de la population occupe environ 25 % des territoires nationaux et se trouve concentrée le long des côtes et dans les mégalo-poles. Ces zones enregistrent

donc des densités beaucoup plus élevées. Avec des taux de croissance urbaine dépassant 3,5 % par an dans de nombreux pays, cette tendance devrait avoir pour effet d'intensifier la pression sur les terres destinées à accueillir les infrastructures et services du futur en milieu urbain et péri-urbain.

Autre élément important, la question de la **parité entre les sexes** est abordée dans le Cadre et les Directives, qui recommandent aux gouvernements africains d'y être attentifs lorsqu'ils élaborent leurs politiques. Les réformes des politiques en vigueur devront tenir compte de cet aspect.

PARITÉ ENTRE LES SEXES ET POLITIQUE FONCIÈRE

Malgré l'existence de lois non sexistes, la discrimination systématique envers les femmes perdure en zone urbaine, que ce soit en termes d'accès à l'éducation, au logement, à la terre ou dans l'acquisition des compétences essentielles nécessaires à la subsistance. Cette situation est due en grande partie aux réajustements sociaux de la politique et de l'économie urbaines et au fait que les femmes soient perçues essentiellement comme des personnes à charge. Bien qu'un grand nombre de femmes semblent à présent tirer avantage des opportunités et des défis que présente l'urbanisation, les progrès vers une participation active dans la politique et l'économie urbaines demeurent relativement lents.

Cadre et directives, 2009, p. 9-10

Le Cadre et les Directives pour les politiques foncières font clairement le lien entre **la question foncière, le changement climatique et le développement urbain**. Le changement climatique a des retombées sur les systèmes d'occupation des terres dans les villes africaines. À titre d'exemple, des effets directs tels que la disponibilité réduite et le manque d'eau, les infiltrations salines, les inondations, la hausse des températures, la perte de biodiversité et la désertification (liée à la fréquence accrue des sécheresses) auront un impact direct sur les centres urbains et leurs habitants, entraînant entre autres des migrations et une recrudescence de la pauvreté. Alors que l'Afrique est le continent qui contribue le moins aux émissions de gaz à effet de serre, principaux responsables du réchauffement de la planète, l'impact global de l'évolution du climat sur les écosystèmes du continent, en particulier sur les villes côtières, persistera à un niveau de gravité disproportionné. Les réformes des politiques foncières devront donc être particulièrement attentives à la conception et à la mise en application de mesures d'atténuation et d'adaptation, en prévoyant notamment la mobilisation des capacités à gérer les incidences à long terme de ces changements. Pour les pays côtiers, les données disponibles indiquent déjà qu'en raison de l'élévation du niveau des mers il faudra procéder à des transferts de population, planifier l'occupation des terres de façon novatrice, mettre en œuvre des programmes d'acquisition massive de terres qui devront s'accompagner de la fourniture à grande échelle d'infrastructures et de services, sans parler des coûts associés au flux des « réfugiés du changement climatique » dans les zones urbaines contiguës.

Le Cadre et les Directives indiquent que le potentiel des **marchés fonciers et immobiliers en milieu urbain** reste à exploiter. Un marché efficace favorisera le développement urbain, l'offre de logements, la fourniture d'infrastructures et de services dans les villes africaines. Pour exploiter le potentiel existant, il importe de créer un environnement propice au transfert et à l'échange de droits fonciers et immobiliers en instaurant un dispositif d'enregistrement des transactions, des pratiques et des arrangements intrafamiliaux ou communautaires. En encourageant la mise en place de systèmes et marchés robustes de transfert des droits fonciers offrant divers types de droits (primaires ou secondaires) on élargit les possibilités d'acquisition des ressources en terres, de financement de logements et de développement urbain en Afrique. Des marchés fonciers et immobiliers bien réglementés produiront une valeur ajoutée pour les personnes disposant de droits fonciers précaires, notamment les femmes et les personnes résidant dans des zones d'habitation informelles. Une base d'information fiable sur le foncier et l'immobilier favorisera la qualité des services, en particulier les facilités de crédit à taux réduit qui permettront à ces groupes vulnérables de tirer pleinement avantage du marché.

Le Cadre et les Directives insistent particulièrement sur le **rôle prépondérant de la gestion foncière dans le développement des secteurs secondaires** dans les villes africaines. La mise à disposition de terrains pour le secteur manufacturier africain, actuellement en plein essor, entraîne généralement une expansion au détriment de l'agriculture urbaine et d'autres usages des terres, y compris l'implantation de quartiers résidentiels en zones périurbaines. Ce phénomène s'accompagne habituellement d'acquisitions forcées de terres périurbaines détenues dans le cadre de régimes fonciers locaux et de leur conversion en régimes de droit, avec ou sans indemnisation. Cette expansion donne lieu également à des transferts d'établissements humains informels vers des lieux éloignés des

centres urbains et des opportunités économiques. En outre, l'industrie manufacturière peut être une source fixe de pollution de l'air et de l'eau ainsi que de rejets de déchets solides et liquides dangereux pour l'environnement. Toute politique foncière doit régler ces questions de façon à trouver un juste équilibre entre l'investissement dans l'activité manufacturière et les besoins en matière de santé, de sécurité sanitaire et de protection de l'environnement.

Le Cadre et les Directives mettent en évidence le rôle que joue l'urbanisme dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques foncières. L'urbanisation rapide en Afrique présente des défis particuliers qui nécessitent un **aménagement urbain systématique** et la fourniture de logements ou d'abris et de services. Un des objectifs primordiaux sera donc de mettre à disposition, dans des communautés convenablement planifiées, des droits fonciers et immobiliers (également dans le cas d'abris) à un coût abordable et juridiquement sûrs et de permettre l'accès à des services complémentaires tels que l'eau et l'électricité, quel que soit le type de régime et de structure. On instaurera à cet effet une gamme d'interventions destinées à faire face à la diversité des établissements humains, à rationaliser la gestion du secteur public, à abaisser les coûts d'enregistrement et à améliorer la qualité de la vie en général, notamment en concevant des règles souples de contrôle des aménagements, en introduisant des taxes immobilières (lorsque cela se justifie) et en développant une gouvernance urbaine fondée sur l'inclusion sociale. Ces interventions auront une importance vitale non seulement au sein des villes mais aussi en zone périurbaine où des changements non planifiés de grande ampleur se produisent souvent sur des terres agricoles à fort potentiel.

Le **tourisme** est une source importante de revenu pour de nombreux pays africains. Toutefois, l'implantation fréquente des aménagements dans des zones côtières et arides abritant déjà d'importantes concentrations de population vient compliquer le développement de cette industrie. Il s'agit en outre d'une activité délicate qui requiert une planification systématique de l'occupation des terres et des infrastructures de services pour éviter des dégradations écologiques et d'autres formes de dommages environnementaux ainsi que des effets préjudiciables sur le plan social et culturel. Aujourd'hui, bon nombre de pays africains appliquent les principes du tourisme durable, via notamment l'écotourisme, la participation des communautés à la gestion de la faune et de la flore sauvages et le partage des revenus. Ces évolutions peuvent atténuer certains des conflits issus de la concurrence pour l'accès à la terre entre l'industrie et d'autres usages sociaux, culturels et économiques. Elles nécessitent également d'importants investissements en faveur des communautés locales pour que leur participation soit significative et mutuellement bénéfique.

Le Cadre et les Directives reconnaissent que la plupart des pays considèrent la gestion foncière comme un facteur important de développement ainsi que de maintien de la paix et de la sécurité, comme en témoigne la décision prise par un nombre croissant d'États africains de réviser leurs politiques foncières en vue de résoudre les problèmes actuels dans le contexte du développement national durable. On observe cependant une grande diversité dans les motivations à la base de ces réformes ; leur degré d'exhaustivité ; les capacités à les mettre en chantier, à les planifier et à les mettre en œuvre ; et, en conséquence, l'ampleur de leur réalisation. Le Cadre et les Directives relèvent par ailleurs que jusqu'à présent ces réformes ont été menées en l'absence de toute orientation formulée à l'échelle du continent ou sans consensus national sur une perspective globale censée les inspirer. En outre, il y a eu jusqu'ici peu d'échanges d'information, d'expériences et de bonnes pratiques entre les États membres même lorsque plusieurs d'entre eux partagent des ressources foncières ou apparentées.

La mobilisation de **financements durables à l'appui de la formulation et de la mise en œuvre des politiques foncières** demeure un défi majeur pour les pays africains. De fait, selon le Cadre et les Directives, le financement des politiques et de la gestion dans ce domaine représente un véritable obstacle. Certains gouvernements ne disposent pas des fonds nécessaires pour exécuter les plans de gestion des terres, faire appliquer les lois et les plans d'occupation des sols, etc. L'une des solutions à ce problème serait de reconnaître les droits de propriété et la sécurité des droits fonciers comme des moyens d'atteindre la croissance économique, d'instaurer l'équité sociale et de protéger, régénérer et préserver l'environnement. La sécurité des droits fonciers peut permettre d'abaisser les taux d'inflation ; de faire concorder les valeurs foncières avec les prix réels du marché, ce qui permet aux propriétaires d'accéder au crédit pour financer leur activité ; et d'accroître les recettes publiques pour le financement de plans de gestion et d'aménagement des terres. De plus, la mauvaise gestion et l'utilisation inefficace des ressources foncières résultent directement du dysfonctionnement des mécanismes de marché foncier, lié à l'insécurité et à l'absence de reconnaissance des droits de propriété. Pour que les marchés fonciers fonctionnent correctement, il est essentiel de disposer de droits de propriété foncière bien définis, exclusifs, sûrs, transférables et ayant force exécutoire. Le financement des politiques foncières et de la gestion des terres est un élément capital de ces processus.

Le **lien entre le foncier et la lutte contre la pauvreté en milieu urbain** est clairement mis en évidence dans le Cadre et les Directives. Il ne fait aucun doute que la distribution équitable ainsi que l'utilisation et la gestion efficaces des terres peuvent contribuer à éradiquer la pauvreté. D'autres moyens peuvent être envisagés : la sécurisation des droits fonciers, la redistribution des terres en faveur des personnes démunies, l'amélioration de l'accès aux ressources foncières et l'élargissement des services liés au foncier. Ces mesures nécessiteront un certain nombre de stratégies spécifiques, facilitant notamment l'accès à la terre pour la majorité de la population, introduisant un

système novateur de taxation foncière et immobilière pour soutenir les citoyens moins privilégiés. De nombreux pays africains perçoivent une contradiction apparente entre la poursuite de stratégies d'aménagement favorables aux pauvres d'une part et les options guidées par le marché de l'autre. Pour intégrer les questions foncières dans les stratégies de réduction de la pauvreté, il faut poursuivre et rationaliser ces objectifs apparemment incohérents. Il y a lieu, en particulier, de mettre en place des mesures appropriées pour s'assurer que les politiques d'aménagement axées sur le marché ne marginalisent pas davantage les groupes vulnérables (surtout les femmes) impuissants face à la spéculation et à des systèmes coûteux de transfert de droits.

La sécurité des droits fonciers en milieu urbain représente un objectif primordial pour les politiques foncières. Son importance est soulignée dans le Cadre des Directives. Les politiques permettant la sécurité d'accès à la terre dans le cadre de différents types de régimes fonciers élargiront les opportunités économiques et renforceront la sécurité des moyens d'existence pour l'ensemble des utilisateurs. Comme la majorité des citoyens africains vivent dans des zones d'habitation informelles où la sécurité des droits n'est pas assurée, les réformes et les politiques foncières peuvent contribuer pour beaucoup à améliorer l'accès à la terre et à sécuriser la situation des groupes vulnérables et notamment des femmes, qui constituent la majorité de la population pauvre en milieu urbain. Il est particulièrement important de régler la question de la sécurité des droits fonciers pour pouvoir briser le cycle de dépendance et de pauvreté systémique et institutionnelle affectant les citoyens les plus démunis. De nombreux pays africains peuvent s'inspirer et tirer des leçons de leurs pratiques coutumières. Par exemple, des systèmes traditionnels de sécurité des droits fonciers ont été mis en place avec succès à Madagascar, au Botswana et en Tanzanie. La Tanzanie s'est également appuyée sur le contexte villageois pour la réforme de sa politique et de son administration foncières.

5. RÔLE DES PARTIES PRENANTES, EN PARTICULIER DES DÉCIDEURS, ET IMPORTANCE DES PARTENARIATS

L'élaboration et la mise en œuvre de politiques foncières sont un processus qui peut s'avérer long et coûteux et qui nécessite divers appuis, notamment techniques et financiers, ainsi qu'une confrontation des expériences. Un partenariat soutenu est dès lors crucial. Plusieurs pays africains ont utilisé les institutions nationales existantes pour entreprendre leurs réformes. Dans la plupart des cas, ils ont reçu l'appui des partenaires du développement. Par exemple, la Banque mondiale, le Ministère britannique du développement international (DFID, Royaume Uni) et l'Union européenne ont soutenu plusieurs pays africains.

Le Gouvernement américain (par le biais de l'Agence pour le développement international des États Unis, USAID), par exemple, a financé un Programme de sécurité foncière coutumière au Soudan (à Juba et dans les États du Sud-Kordofan et du Nil Bleu) où les communautés tribales délimitent avec précision leurs domaines communaux respectifs à l'aide du système mondial de localisation (GPS). Chaque communauté met en place un Conseil des terres communautaires qui détient le titre coutumier du domaine et administre les différents intérêts pour le compte de la communauté. En 2007, le Gouvernement du Sud Soudan a élaboré un projet de loi foncière pour le Sud Soudan. L'USAID a également financé le Programme de sécurité des droits fonciers coutumiers du Soudan (2006–2009) qui vise à protéger et formaliser les droits coutumiers d'accès à la terre et aux ressources. Par ailleurs, l'Union européenne appuie l'Initiative sur les politiques foncières, en particulier sa mise en œuvre. De plus, les pays qui tiennent compte du Cadre et des Directives liés à cette Initiative dans leur réforme foncière et l'élaboration de politiques bénéficient du soutien du Secrétariat de l'Initiative.

Le Fonds d'appui technique à la réforme foncière de la Communauté du développement de l'Afrique australe (SADC) est un autre exemple de l'importance de la **coordination des politiques foncières** au niveau sous-régional. Parmi les enseignements à tirer de cette initiative, il y a la nécessité pour les pays africains de porter une attention particulière non seulement à la formulation des politiques foncières mais aussi à leur mise en œuvre dans leurs sous-régions respectives tout en tirant des leçons des changements opérés dans d'autres régions du continent et en collaborant avec les institutions continentales pour étudier les solutions possibles. S'il est vrai que ces solutions doivent être adaptées aux conditions spécifiques à chaque pays, elles doivent aussi être examinées en tant que préoccupations régionales.

6. QUELQUES-UNES DES PRINCIPALES QUESTIONS À EXAMINER

Les participants tenteront de répondre à plusieurs questions essentielles, entre autres :

1. De quelle façon les Ministres africains en charge du logement et du développement urbain peuvent-ils faciliter la formulation des politiques foncières dans leurs pays respectifs?
2. Que peut faire la Conférence ministérielle africaine sur le logement et le développement urbain pour faciliter la mise en œuvre du Cadre et des Directives de l'Initiative sur les politiques foncières?

3. Quels sont les mécanismes existants qui permettent le partage des enseignements et la construction de partenariats en vue de la mise en œuvre du Cadre et des Directives et du règlement des problèmes de logement et de développement urbain en Afrique?

7. LA VOIE À SUIVRE

Pour appuyer les efforts de développement durable, il est essentiel d'engager dans le domaine foncier un processus de réforme et de mise en place de politiques en vue d'optimiser l'utilisation, la gestion et l'administration des terres. Il va sans dire qu'une réforme fragmentaire des lois foncières ne suffit pas et que d'autres législations sectorielles devront également être examinées. L'adoption d'un cadre générique, sous la forme d'une politique foncière, permet d'avancer sur la voie de l'urbanisation durable.

L'Initiative sur les politiques foncières a souligné l'importance des systèmes de suivi, qui informent les États membres des progrès réalisés dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques foncières aux niveaux local, national et régional. Dans leur progression, les gouvernements africains, avec leurs ministères respectifs chargés des terres, du logement et du développement urbain, bénéficieront de l'Initiative qui leur permettra de i) réajuster, en temps opportun, leurs processus d'élaboration des politiques; ii) prendre des mesures visant à assurer l'efficacité des politiques foncières; iii) tirer les enseignements des succès et des échecs antérieurs; iv) diffuser les bonnes pratiques locales en vue de leur application à l'échelon national; v) améliorer la qualité des connaissances et renforcer les capacités de suivi et d'évaluation; vi) assurer et consolider la participation et l'engagement de l'ensemble des parties prenantes et des partenaires du développement; vii) gérer de façon organique et systématique les nouveaux problèmes fonciers et les diverses situations qui en découlent, en particulier les questions de nature transfrontière. Il s'agit là évidemment d'un processus coûteux. .

La formulation et la mise en œuvre efficace d'une politique foncière, exigeantes en termes de temps et de coût, ne peuvent être appuyées par une seule institution. En effet, non seulement les questions foncières relèvent de différents mandats ministériels mais le rôle des bailleurs de fonds ne peut être négligé. C'est pourquoi les politiques foncières visant l'urbanisation durable devraient tirer profit de l'intérêt porté par les partenaires du développement aux réformes foncières. Dans le cadre de cette mobilisation, les pays tenteront d'obtenir des informations sur les programmes d'action des partenaires du développement et institutionnaliseront leur réforme en l'inscrivant au budget national. Il est clair cependant qu'une dépendance excessive à l'égard de l'aide extérieure pour la mise au point et l'application des réformes risque de compromettre la durabilité du processus. Par ailleurs, les consultations publiques faisant intervenir à toutes les étapes - de la formulation à la mise en œuvre - les communautés, les professionnels et les acteurs non étatiques ont montré leur utilité.

Dans cette optique, les Ministres chargés des terres, du logement et du développement urbain joueront un rôle essentiel en facilitant l'évaluation de l'impact des politiques foncières sur les moyens d'existence, la croissance économique, le développement urbain durable et l'utilisation des ressources naturelles. Ils peuvent aussi contribuer activement à faciliter la collaboration entre les différentes institutions concernées. Une instance comme la Conférence ministérielle africaine sur le logement et le développement urbain constitue une plateforme idéale pour les activités en réseau destinées à maintenir la dynamique engagée et à partager les enseignements tirés de l'expérience des pays.

8. QUELQUES RÉFÉRENCES

Union africaine, Banque africaine de développement, Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, 2009, *Rapport de synthèse sur les évaluations régionales des politiques foncières en Afrique*, Addis-Abeba

Union africaine, Banque africaine de développement, Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, 2009, *Initiative sur les politiques foncières: un cadre pour le renforcement des droits fonciers, l'accroissement de la productivité et la sécurité des moyens d'existence*, Addis-Abeba.

Deininger, Klaus, 2003, *Land Policies for Growth and Poverty Reduction, a World Bank Policy Research Report (PRR)*, Oxford University Press, Banque mondiale.



THIRD AFRICAN MINISTERIAL CONFERENCE ON HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT • 22-24 NOVEMBER, BAMAKO MALI

UN HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE



FONCIER, LOGEMENT, FOURNITURE DES SERVICES URBAINS ET ENVIRONNEMENT

1. RÉSUMÉ

Le présent document identifie certains problèmes environnementaux importants relatifs à la terre, au logement et à la fourniture de services qui ont un impact sur les moyens de subsistance des populations pauvres et vulnérables du continent africain en voie d'urbanisation rapide. Ces problèmes sont notamment la dégradation des terres, la pollution côtière, la marginalisation des pauvres en matière d'accès à la terre, l'augmentation de la fréquence et de la gravité des manifestations climatiques extrêmes (sécheresses, inondations et tempêtes), la coordination des méthodes de planification de l'offre foncière et de l'utilisation des terres avec la fourniture des infrastructures, des normes irréalistes de planification et de construction dans le secteur foncier, l'expansion urbaine, l'accès à des logements respectueux de l'environnement et la dé-densification des zones urbaines conduisant à une augmentation des émissions de gaz à effet de serre produites par les transports urbains. En milieu urbain, l'offre de terres en quantités suffisantes et à un prix abordable est indispensable à la fourniture de logements équitables et doit atteindre un niveau en rapport avec les taux de croissance démographique des villes africaines. L'utilisation des terres doit être planifiée et gérée de manière à garantir l'accès aux services et la réalisation de modèles de développement durable. Les gouvernements doivent répondre à la demande croissante de logements, d'infrastructures et de services de base en milieu urbain. Le présent document examine des études de cas, de bonnes pratiques et les leçons apprises. En outre, il recense les principales opportunités, lacunes et priorités dans les domaines de la recherche, de la conception d'outils, de la sensibilisation, de la mobilisation des ressources et de la coordination.

2. QUESTIONS ET JUSTIFICATION

En Afrique, urbanisation est maintenant synonyme de formation de taudis. Avec le rythme d'urbanisation le plus rapide et les taux de formation de taudis les plus élevés du monde, les villes africaines enregistrent une expansion des établissements informels avec de mauvaises infrastructures de base et parfois des conditions de vie potentiellement mortelles. L'avenir des villes d'Afrique et le but du développement durable exigent de nouvelles initiatives des ministres du logement et du développement urbain et de leurs partenaires des secteurs public, privé, communautaire et académique. Les questions concernant l'utilisation des terres, les infrastructures et la fourniture de services devenant plus complexes sous l'effet de la croissance de l'urbanisation, de la dégradation de l'environnement et des changements climatiques, et la nécessité de promouvoir des partenariats et l'engagement des parties prenantes dans la conception de solutions appropriées prendront encore plus d'importance.

L'utilisation des terres aux fins du développement urbain doit tenir compte de nombreux besoins concurrents et complémentaires, notamment les préoccupations concernant l'environnement, l'investissement, le logement, les infrastructures et la fourniture de services. Ceci exige un cadre solide favorisant la coordination et une démarche d'ensemble, depuis la prise de décision jusqu'à la mise en œuvre. L'urbanisme peut fournir ce cadre. L'urbanisation durable peut bénéficier de la rationalisation des décisions et des choix grâce à l'urbanisme, par exemple au niveau de la densité, des combinaisons d'utilisation, des différents types de logements et d'espaces publics, des modes de transport et des infrastructures, des diverses catégories de services, des zones à protéger – en particulier bassins hydrographiques et services environnementaux, etc. Sinon, il se produit des externalités négatives (augmentation des émissions ou diminution de la qualité urbaine et du capital social par exemple) qui peuvent conduire à la destruction de la base de la fourniture durable de services (par exemple lorsque les bassins versants ne sont pas

6

5

4

3

2

1

0

(World Population in Billions)

1200

protégés ou sont pollués). Dans le contexte du développement urbain durable, la terre représente un actif mais uniquement dans la mesure où elle répond à des besoins non seulement particuliers mais également collectifs.

Les gouvernements doivent mieux réglementer, faciliter et coordonner les multiples institutions participant à la planification, à l'attribution de terres pour la fourniture de services et la gestion de l'environnement. Ceci doit se faire dans le cadre de tous les arrangements institutionnels, notamment les secteurs public, privé, paraétatique, les pouvoirs centraux et locaux pour garantir la collaboration de tous les acteurs afin de trouver une solution à la question du logement et de la fourniture de services. Les acteurs non étatiques ont un rôle clé, aussi bien le secteur privé qui a une importance fondamentale au niveau de l'exécution que la société civile qui doit exiger que les gouvernements participent à la réalisation des objectifs publics afin d'assurer le développement durable. Toutes ces parties prenantes doivent participer à un cadre collaboratif. Des processus de collaboration et de consultation inadéquats ont souvent été à l'origine de problèmes lorsque la planification n'était pas liée assez étroitement à l'attribution des terres pour assurer durablement la fourniture des services. Le résultat a été un approvisionnement insuffisant en eau propre, en services d'assainissement, de drainage et de collecte de déchets pour les pauvres, ce qui a contribué au phénomène de la formation de taudis dans de nombreuses villes d'Afrique.

Une mauvaise utilisation des terres a également contribué à l'expansion des villes et à une trop grande dépendance des transports motorisés (sans solution de rechange), à une relative uniformité des options de logement et à des espaces pédestres peu conviviaux¹. Il est également essentiel de considérer le transport des personnes et des marchandises en vrac comme un domaine prioritaire de la réduction de la consommation d'énergie. Le secteur de la construction est un grand consommateur d'énergie et émetteur de gaz à effet de serre. L'utilisation de matériaux et de technologies de construction plus énergétiquement efficaces et produisant moins d'émissions de gaz à effet de serre peut contribuer rapidement à l'atténuation des changements climatiques à partir des villes.

Une comparaison pour la période 2002-2003 entre l'incidence des taudis et les indicateurs du développement humain a révélé que plus le pourcentage de population vivant dans des taudis est élevé, plus le niveau de développement humain est bas². L'accès inadéquat aux services de base crée aussi des problèmes de santé, notamment chez les femmes qui ont tendance à être particulièrement gênées par le manque de services d'assainissement et qui doivent généralement aller chercher de l'eau pour le ménage et prendre soin des bébés et des enfants malades.

Trois grandes tendances interconnectées ont des répercussions négatives sur la terre et l'environnement en Afrique : croissance démographique rapide, urbanisation et changements climatiques. La rapidité de la croissance démographique exerce de fortes pressions sur la qualité de la terre et l'accès au logement, en particulier pour les citoyens pauvres. La dégradation des terres (déboisement, désertification, érosion, acidification, salinisation des sols et pollution) est devenue une menace importante pour ce continent et elle est de plus en plus responsable des migrations écologiques. En raison des changements climatiques, l'augmentation de la fréquence et de la gravité des manifestations climatiques provoque également un afflux de nouveaux migrants dans les villes africaines. Les villes côtières accueillent 12% de la population urbaine totale de l'Afrique et de nombreuses cités et villes sont de plus en plus vulnérables aux inondations soudaines.

Le fait de laisser les décisions concernant l'utilisation des terres urbaines et leur attribution aux marchés n'est certainement pas une option durable. La nécessité de s'attaquer réellement aux problèmes de logement des résidents urbains à faible revenu tout en maintenant généralement des niveaux de densité urbaine élevés représente un défi particulièrement important pour les autorités municipales africaines.

3. OBJECTIFS

Le présent document a pour objectif principal de recenser les problèmes les plus importants que posent le logement par rapport à la terre, la fourniture de services et l'environnement ayant des conséquences pour les villes africaines en général, les pauvres et les majorités urbaines vulnérables en particulier. L'objectif est d'assurer la durabilité à long terme; en Afrique, cependant, ceci n'est possible qu'en trouvant une solution à la pauvreté urbaine qui est un élément essentiel de l'équation de la durabilité. Le présent document identifie les possibilités les plus importantes, les lacunes et les priorités en matière de recherche, de développement d'outils, de sensibilisation, de mobilisation des ressources et de coordination.

4. PRINCIPAUX PROBLÈMES

La Déclaration d'Istanbul et le *Programme pour l'habitat*, en définissant les nombreux principes et stratégies à l'appui du développement socio-économique, ont été décrits tous deux comme une feuille de route pratique

¹ Agence européenne de l'environnement, 2006

² Rapport sur l'état des villes dans le monde, ONU-Habitat, 2004

vers un monde en voie d'urbanisation. Ils favorisent une vision positive où tous ont un logement convenable, un environnement sain et sûr, des services de base et un emploi librement choisi³. A l'heure actuelle, les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) offrent un cadre d'organisation solide au Programme pour l'habitat. Les cibles 10 et 11 sur l'eau, l'assainissement et les établissements humains (de l'objectif 7 des OMD sur la viabilité de l'environnement) sont importants en raison de l'incidence qu'ils peuvent avoir sur la qualité de vie des pauvres et leurs effets en aval sur beaucoup d'autres cibles des OMD.

Les réactions politiques du passé aux taudis et la question connexe du régime foncier et de la fourniture des services de base ont dans l'ensemble été inefficaces et, même si des méthodes habilitantes sont maintenant adoptées dans de nombreux pays dans le but d'augmenter autant que possible les contributions de tous les acteurs, il existe encore plusieurs contraintes à la fourniture de logement et de services dans le cadre d'une administration urbaine durable qui sont notamment :

- La faiblesse des processus d'administration foncière et de développement ayant souvent pour résultat des établissements et des taudis non planifiés, qui sont souvent une réaction à des normes et des dispositions en matière de planification inappropriées, des infrastructures et des services inadéquats, des systèmes d'administration foncière faibles et un manque de capacités aux niveaux appropriés.
- Une volonté politique soutenue correspondant aux dimensions et à la complexité de la recherche de solutions pour répondre aux besoins des pauvres dans les domaines foncier, du logement et des infrastructures de base.
- La mauvaise qualité des services de logement, fourniture de terres et infrastructures de base dans les documents stratégiques de réduction de la pauvreté et, partant, un écart entre les politiques et leur mise en œuvre.

En Afrique, le total des besoins de logement est estimé à quatre millions d'unités par an environ dont plus de 60 % sont nécessaires pour satisfaire la demande urbaine. Dans de nombreuses villes, la faible application des mesures de planification réduit l'accès aux installations et services.

L'accès à la terre à des fins de développement urbain (et pas seulement d'habitation) est l'une des principales difficultés. En milieu urbain, l'offre foncière pour la fourniture de logements et de services, notamment installations et transports urbains, est entravée par des systèmes d'administration foncière formelle centralisés, contraignants, coûteux et longs dont beaucoup sont des documents sur papier et sans système de gestion des informations foncières appropriés. Dans le secteur formel, le processus de fourniture de terres pour la construction de logements est lent en raison des lourdeurs et de l'inertie de la bureaucratie caractérisées par la nécessité de nombreuses approbations, le manque de transparence et des pratiques d'attribution souvent illicites de la part des administrateurs. Il en résulte un marché foncier urbain informel florissant dans toutes les villes d'Afrique, parallèle au système formel d'attribution des terres. Apparemment, seuls les marchés informels sont en mesure de fournir des terres en quantités suffisantes et à des prix abordables pour satisfaire les besoins de logement d'un large éventail de groupes à faible revenu. Actuellement, le marché foncier urbain n'offre pas des terres de qualité suffisante pour les pauvres et d'autres utilisations (services et installations, espaces publics et de loisirs, et espaces pour les déplacements).

En associant différentes méthodes innovantes de planification, le développement urbain peut favoriser des typologies, densités et mélanges fonctionnels d'habitation plus appropriés. Les plans d'urbanisme gagneront à prendre en considération l'ensemble de la zone métropolitaine, y compris les zones péri-urbaines ou les centres urbains plus petits qui jouxtent les grandes villes⁴. Les parcelles minima et/ou standards pour l'utilisation résidentielle intégrées dans les codes de planification et les règlements de construction dans toute l'Afrique ont généralement entre 300 et 700 m². Ces normes poussent l'expansion des villes et sont coûteuses pour ceux qui cherchent à se loger, les autorités locales et les promoteurs, en raison aussi des coûts des infrastructures qui y sont associés. Ceci favorise aussi des modèles de développement foncier non durables et un marché très spéculatif des terrains viabilisés. Lorsque, dans le processus de développement foncier urbain, la priorité est donnée à la construction de logements (pour lesquels il existe un marché précis et une demande des consommateurs), il y a un risque que les terres destinées à d'autres utilisations soient sous-estimées ou ne soient plus disponibles, ce qui réduit encore la qualité du développement urbain et sa viabilité, voire la valeur relative du logement lui-même. Ainsi, il peut s'avérer très onéreux de vivre dans une petite propriété viabilisée et équipée où des fonctions collectives mal situées sont à l'origine de besoins plus nombreux en matière de transport. Il est donc important d'équilibrer la disponibilité de terres et la planification appropriée de leur utilisation.

Le coût élevé des matériaux de construction est un autre obstacle majeur à l'offre d'habitations abordables pour

³ Programme pour l'habitat, par. 21

⁴ Comme dans le cas de Nairobi où des circonscriptions autrefois rurales à la périphérie de la ville sont aujourd'hui parmi les plus grandes du pays – c'est-à-dire Juja – plus de 500 000 habitants, recensement de 2010

les citoyens pauvres. Les coûts de construction par rapport au revenu par habitant sont particulièrement élevés du fait des prix des matériaux de construction, de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée, des coûts de transport et de normes inappropriées. Les matériaux de construction peuvent représenter jusqu'à 80 % de la valeur totale d'une maison modèle toute simple. Bien souvent, les gouvernements sont responsables des coûts prohibitifs des matériaux de construction en raison de leurs codes et règlements dont beaucoup sont un héritage du colonialisme ou ont été repris de pays étrangers. Ces normes et règlements empêchent d'utiliser des matériaux de construction locaux plus appropriés et faciles à trouver et entravent le développement économique au niveau local. Ils poussent également dans l'informalité les ménages qui utilisent des matériaux locaux traditionnels.

S'agissant du financement, de faibles revenus et un manque de moyens appropriés et abordables pour financer le logement continuent d'empêcher une partie importante de la population urbaine africaine d'avoir accès au financement du logement, ce qui nuit au bon fonctionnement de ce secteur dans son ensemble. Des études récentes effectuées au Botswana, en Gambie, au Ghana, au Kenya, au Malawi, au Mozambique, en Namibie, au Nigeria, au Rwanda, en Afrique du Sud, au Swaziland, en Tanzanie, en Zambie et au Zimbabwe montrent que les possibilités de financement hypothécaire sont inégales, 30 à 70 % de la population de ces pays étant exclus du secteur financier formel en raison du comportement des institutions financières peu disposées à prendre des risques, de la conception orthodoxe des prêts et des hypothèques, de l'absence de garantie de l'État et du manque de sécurité d'occupation généralisé. Cette situation est encore exacerbée par des taux d'intérêt exorbitants, le manque de moyen de financement à long terme et le faible niveau de l'épargne. Tout ceci contribue à créer un secteur informel dynamique dans lequel les ménages à faible revenu trouvent des solutions abordables de logement et ont accès à la terre.

Enfin, les zones rurales et urbaines ont des caractéristiques environnementales et socio-économiques différentes. La gravité des dangers environnementaux varie considérablement d'un endroit à l'autre, tout comme la vulnérabilité de ceux qui y sont exposés. Les interventions concernant les conséquences des dangers environnementaux sont souvent retardées jusqu'à ce que certains seuils de dégradation ou d'accumulation aient été dépassés, transmettant ainsi les problèmes aux générations futures qui seront sérieusement touchées. Les imperfections du marché à l'origine de problèmes environnementaux sont particulièrement marquées pour ce qui est de la dégradation des sols et de l'accès au logement dans les pays en développement et dans le cas de risques à moyen terme comme les changements climatiques. Dans n'importe quelle ville d'Afrique, c'est la combinaison de l'emplacement de la terre par rapport aux infrastructures interurbaines, aux services et aux opportunités économiques et du caractère des droits fonciers (et les restrictions et responsabilités y relatives imposées par le biais d'instruments de planification) qui détermine la valeur de la terre et sa contribution à la création de richesses, à la fois aux niveaux des individus et de la société. Associé à des instruments appropriés d'imposition foncière et immobilière, l'urbanisme a un rôle essentiel à jouer pour déterminer la valeur de la terre, les moyens de financement des autorités locales et des modèles urbains spécifiques.

5. OPPORTUNITÉS

Cadres internationaux. La réduction des émissions dues au déboisement et à la dégradation des forêts a pour but de diminuer les émissions de gaz à effet de serre par des incitations données aux particuliers, aux communautés, aux projets et aux pays. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) a jeté les bases de l'inclusion de la réduction de ces émissions pour répondre au problème des changements climatiques. Il convient d'insister davantage sur l'utilisation judicieuse des forêts et des terres humides des zones urbaines et péri-urbaines qui sont une ressource essentielle du développement urbain durable et une réponse aux changements climatiques. ONU-Habitat, la Convention sur la diversité biologique et la Convention de Ramsar s'efforcent ensemble d'aider les villes à en tenir compte dans leurs politiques et pratiques d'urbanisme et d'administration urbaine.

L'Alliance mondiale des partenariats de services de distribution de l'eau propose des démarches rentables de coopération et de soutien mutuel entre compagnies et services de distribution de l'eau sur une base non lucrative. L'Alliance mondiale a pour but d'accroître progressivement le soutien de pair à pair entre compagnies de distribution en apportant aux réseaux les connaissances nécessaires et des ressources financières et en renforçant leurs capacités. En mars 2010, l'Alliance a également lancé le Système de comparaison entre compagnies de distribution géo-référencées. Il se fonde sur un exercice de comparaison effectué par 134 compagnies de distribution de toute l'Afrique sub-saharienne. Des activités entreprises en coopération avec les partenaires pour alimenter le Système en données provenant d'autres régions sont actuellement en cours.

Initiatives régionales: la Banque africaine de développement poursuit une politique visant à renforcer le secteur bancaire et financier de la région qui concerne non seulement le cadre réglementaire nécessaire pour régir les institutions financières mais aussi toute la législation relative aux prêts et transactions financières. Ce sont des conditions indispensables pour développer le financement rationnel du secteur du logement.

ONU-Habitat soutient les autorités nationales et locales dans les efforts qu'elles déploient pour faire face aux conséquences des changements climatiques. L'Initiative pour les villes et les changements climatiques est actuellement opérationnelle dans sept pays d'Afrique. ONU-Habitat et le PNUE fournissent des services aux autorités locales et nationales dans le domaine de l'environnement urbain par le biais du Cadre de partenariats stratégiques (2008-2013) qui comprend l'établissement de liens solides avec l'interface entre la terre et l'environnement. Cette Initiative est axée sur une meilleure intégration de la planification, aux niveaux local et national, des stratégies d'adaptation et d'atténuation liées aux changements climatiques; elle met l'accent sur les processus participatifs de planification et les besoins des habitants de taudis particulièrement vulnérables et disposant de ressources limitées pour se protéger. Les problèmes particuliers relatifs à la gestion foncière sont notamment les conséquences de l'élévation du niveau de la mer (Maputo, Mombasa, Walvis Bay) et la destruction des terres humides qui a provoqué de plus fortes inondations (Kampala, Kigali, Bobo-Dioulasso). Les activités principales comprennent la surveillance des changements climatiques dans des villes sélectionnées, le renforcement des capacités et le partage des connaissances. L'Initiative a également pour but de faire entendre la voix des autorités locales dans les débats sur les changements climatiques aux niveaux national et international afin de stimuler le financement en vue de renforcer la résilience urbaine.

Récemment, ONU-Habitat a soutenu la réunion de l'Association africaine de planification où sont représentées les 18 associations nationales du même nombre de pays du continent. L'Association africaine de planification mobilise les planificateurs en vue d'élaborer un programme d'aménagement urbain approprié pour le continent et d'accroître les échanges d'enseignements et d'expériences. En 2010-11 en particulier, les activités ont porté sur la présentation de rapports concernant la situation en matière d'aménagement urbain sur le continent et sur la comparaison du statut de la législation dans ce domaine en vue de promouvoir sa pertinence pour orienter l'urbanisation du continent vers la durabilité. De plus, un examen politique de la législation relative à l'aménagement urbain a été entrepris (sur les questions concernant les changements climatiques, la sécurité et le développement de l'économie locale) dans le but de mieux l'apprécier comme outil permettant de soutenir l'urbanisation durable dans les pays cibles et d'autres.

ONU-Habitat a activement soutenu les gouvernements africains dans leurs efforts d'amélioration des conditions d'habitation par différents programmes. Le Programme participatif pour l'amélioration et la prévention des taudis est mis en œuvre dans 30 pays pour promouvoir le développement et la réalisation de la remise en état des taudis et de la prévention de leur formation. ONU-Habitat participe également à l'élaboration de profils du secteur du logement ayant pour but d'évaluer les systèmes de fourniture de logements en développant les connaissances sur la structure et le fonctionnement de ce secteur et de produire des données pour faciliter la prise de décision en connaissance de cause sur les politiques de logement, l'offre foncière et les réformes réglementaires.

ONU-Habitat encourage par ailleurs le financement de logements abordables et la création d'instruments financiers novateurs pour permettre aux ménages à faible revenu d'avoir accès à des moyens de financement dans le cadre du Programme d'opérations expérimentales de prêts de capitaux de départ remboursables. ONU-Habitat met des fonds à disposition pour promouvoir l'engagement des banques commerciales dans le financement du logement pour les pauvres et aide à mettre en place des organismes spécialisés pour transférer des fonds aux organisations communautaires chargées d'améliorer le secteur de l'habitation.

Enfin, dans le cadre du Réseau mondial d'outils fonciers, ONU-Habitat collabore avec les gouvernements pour développer des outils fonciers à utiliser pour traiter les problèmes évoqués ci-dessus au Kenya, au Bénin, en Éthiopie, dans la RDC, au Libéria, au Botswana, en Mauritanie et en Tanzanie.

6. OUTILS ET LEÇONS APPRISSES

Beaucoup de pays ont mis en place (et certains ont fermé) des agences nationales du logement responsables du développement de grands ensembles, de la fourniture de prêts et de la direction du système national de financement du logement comme le National Housing Fund au Zimbabwe, la Housing Bank en Tanzanie, la Housing Finance Company en Ouganda, la Home Finance Company Limited au Ghana, la Federal Mortgage Bank et le National Housing Fund au Nigeria et la National Housing Finance Corporation en Afrique du Sud. Des Fonds de prévoyance, alimentés par des contributions obligatoires des employés et des employeurs, servent d'épargne et de garantie pour stimuler le financement du secteur du logement et ont également été créés en Afrique du Sud et en Namibie. Le Kenya et le Ghana ont tenté de lever des fonds par la création de marchés secondaires et la titrisation du financement hypothécaire. De ce fait, les fonds garantis et le micro financement sont plus facilement disponibles. L'expérience acquise dans ce domaine au Sénégal, au Ghana et en Afrique du Sud montre que ces moyens peuvent être utiles pour répondre aux besoins des pauvres en matière de financement du logement par l'affectation de subventions.

Le problème est d'aller au-delà des moyens formels de financement du logement et de rechercher d'autres

instruments susceptibles de fournir des moyens financiers non seulement pour offrir des possibilités de logement abordables aux ménages à faible revenu mais aussi pour augmenter la disponibilité de terrains viabilisés, condition préalable indispensable pour stimuler l'offre immobilière et, par la suite, construire des habitations meilleur marché et mettre un terme à la formation de taudis.

Étant donné les contraintes imposées à l'urbanisme par le manque de capacités et d'instruments appropriés (de même que l'absence de législation), ONU-Habitat collabore avec ses partenaires pour mettre au point des outils de planification qui aideront les autorités municipales et nationales à entreprendre des projets d'urbanisme avec des ressources limitées.

Gestion durable de l'utilisation des terres dans le Bassin du Limpopo : le Bassin du Limpopo est un écosystème ayant un régime hydrologique imprévisible, sujet à la fois aux inondations et aux sécheresses. Ces dernières années, l'incidence de manifestations extrêmes a été plus forte. Le Bassin est caractérisé par un cadre historique et géographique complexe et la faiblesse de la coordination entre pays riverains. Un projet, financé par le Fonds pour l'environnement mondial par l'intermédiaire du PNUE et exécuté par ONU-Habitat, a mis au point un instrument pour l'aménagement du bassin axé sur la planification de l'utilisation durable des sols en vue de la gestion intégrée des terres et de l'eau pour la préparation aux catastrophes et la diminution de la vulnérabilité. Le projet a également entrepris le développement de capacités institutionnelles et communautaires aux fins de la planification participative de l'utilisation durable des sols. Dans le cadre de cette initiative, des outils conviviaux, susceptibles d'être adaptés pour être utilisés dans d'autres parties de l'Afrique, ont été mis au point.

Ethekweni : intégration des préoccupations relatives à la diversité biologique dans la planification de l'utilisation des terres : le Service de la planification de l'environnement et de la protection du climat de la Municipalité d'Ethekweni (Durban) a inclus une <couche de biodiversité> dans ses plans spatiaux. La municipalité prépare aussi des <règlements environnementaux écologiques> pour protéger la base de ses ressources naturelles et aider à mettre en œuvre le plan de gestion des services environnementaux. Elle a également, en dernier recours, un programme d'acquisition de terrains pour préserver des terres stratégiques ayant des caractéristiques importantes de biodiversité, adjacentes à des zones protégées.

Les modèles d'urbanisme trop rigides (généralement sous la forme de plans directeurs) se sont avérés inefficaces face à la rapidité de la croissance urbaine et à des capacités locales limitées. Des approches stratégiques associant une vision de la ville et des projets essentiels à des plans d'utilisation de terres qui déterminent les caractéristiques spatiales sont maintenant adoptées dans des pays comme l'Égypte (Plans stratégiques pour les petites villes) et l'Afrique du Sud (Plans de développement intégré et cadres spatiaux stratégiques).

Autres interventions et instruments :

Quelques-unes des mesures et certains des outils suivants ont été utilisés pour promouvoir une gestion foncière plus écologiquement durable.

- Les programmes de paiement des services environnementaux sont un moyen de créer des marchés pour des ressources menacées, leur maintien et leur amélioration, qui sont susceptibles de devenir des outils politiques importants à l'avenir. Ils doivent cependant être conçus de manière innovante et faire l'objet d'essais prudents avant d'être développés. Les négociations sur le climat contribueront aussi à la conception et au financement de tels programmes. Il est évident que la définition et l'application des droits juridiques sur les ressources joueront un rôle essentiel dans la mise en œuvre des programmes pour atteindre les effets souhaités.
- Les citoyens déplacés ont tendance à se réinstaller sur des sites marginaux et vulnérables. L'amélioration et la reconstruction des milieux urbains dégradés, notamment les taudis, devraient être envisagées en même temps que la réinstallation. La prévention et la limitation de la croissance des taudis, en particulier sur des emplacements vulnérables, auraient des avantages à long terme.
- Les interventions collectives peuvent être appropriées pour protéger et améliorer les services environnementaux. Il est plus facile de promouvoir l'action collective dans de petites communautés rurales que dans des bidonvilles étendus. D'autres formes d'interventions collectives peuvent être encouragées dans les quartiers où les habitants jouissent de la sécurité d'occupation.
- Une approche multidimensionnelle s'impose, notamment des réformes à plusieurs niveaux, par exemple :
- Réforme des régimes de droits de propriété, des lois et des règlements pour faire face aux dangers nouveaux en vue de réduire au minimum les dommages écologiques irréversibles et de protéger équitablement les intérêts des différents groupes de la société. Il est également essentiel de promouvoir l'efficacité de l'utilisation de l'énergie pour les bâtiments (chauffage, refroidissement et éclairage).

- Renforcement et développement des capacités des institutions nationales et locales pour la mise en œuvre des politiques et interventions locales en réponse aux dangers environnementaux. Il ne suffit pas de transférer les pouvoirs et les responsabilités aux institutions locales; il faut également assurer le financement de la mise en œuvre ou permettre à ces institutions de trouver elles-mêmes les moyens nécessaires. Ces deux options nécessitent la mise en place de mécanismes de mobilisation de fonds parce que le succès de l'adaptation aux changements climatiques dépend des avancées technologiques, des arrangements institutionnels, des échanges d'information et de la disponibilité de moyens de financement.
- Les gouvernements nationaux peuvent adopter des projets de développement de plus grande envergure en collaboration avec des partenaires internationaux et le secteur privé local. Pour arriver à une meilleure allocation des ressources, des partenariats intersectoriels devraient être intégrés dans les politiques d'urbanisme des zones côtières pour des initiatives d'atténuation des changements climatiques avec la participation des populations locales, des promoteurs et des urbanistes. Les mécanismes nationaux de planification stratégique devraient comprendre des dispositions pour les groupes de population vulnérables et déplacés.
- Des liens entre changements climatiques, problèmes fonciers, accès à des logements et des infrastructures urbaines résistant aux catastrophes, lutte contre la désertification et la dégradation des sols et sécheresses devraient être établis en priorité.

Vu sous l'angle du logement :

- Il est nécessaire d'encourager la formulation de politiques de logement éclairées. Dans la plupart des pays, les décisions en la matière sont prises en l'absence d'informations adéquates et fiables. Il y a lieu de remédier au manque de données fondamentales, d'indicateurs essentiels et d'informations sur les différentes composantes du secteur de l'habitation. Par ailleurs, les gouvernements sont encouragés à recueillir activement et à tenir à jour des informations sur les bidonvilles, à acquérir des connaissances sur leurs résidents et à rassembler des données sur les régimes fonciers dans le cadre desquels ces établissements sont construits et consolidés.
- Il est important que toutes les parties prenantes, notamment les secteurs public, privé et communautaire, et en particulier le secteur financier, comprennent de la même manière les problèmes de logement. Il est tout particulièrement que les cinq composantes principales interdépendantes de ce secteur soient bien comprises : 1) infrastructures, 2) matériaux et techniques de construction, 3) financement, 4) terres et 5) main-d'œuvre.
- Les gouvernements doivent radicalement restructurer leurs systèmes de gestion foncière et transformer leurs méthodes de fourniture de terres en un système décentralisé, plus rapide, fiable, efficace, abordable et transparent.
- La promotion de la densification par le biais de régimes fonciers appropriés reposant sur des bases juridiques (par ex. condominiums ou appartements) qui permettent de dissocier l'accès au logement et l'accès à la terre est d'importance capitale pour l'étape suivante du développement urbain des villes africaines. L'accent mis sur l'accès à la terre doit faire place à un accent mis sur la terre à des fins de croissance urbaine durable (pour différentes utilisations et de plus fortes densités)⁵.
- Il est nécessaire de mettre au point des outils élémentaires d'urbanisme pour aider les autorités municipales et nationales à planifier l'avenir de leurs villes et de revoir la législation nationale pour donner à l'urbanisme un rôle positif en simplifiant et modernisant ses dispositions et ses outils. Il est recommandé de réexaminer les lois et règlements régissant le morcellement et l'utilisation des terres, permettant ainsi un débat public éclairé sur les dimensions minima des parcelles, les normes de retour, les différents types d'habitation (pour une personne, famille nombreuse, immeubles peu élevés ou tours, faible ou forte densité, lotissements à utilisation mixte, etc.) et d'établir des normes de planification réalistes.
- Les acteurs non étatiques doivent participer à l'offre de logements abordables et convenables conformes aux normes. Les gouvernements doivent laisser aux associations de simples citoyens et communautaires la possibilité de participer au débat politique public sur les questions foncières et le logement, les taudis et la réduction de la pauvreté qui les concernent directement et mettre en place un cadre leur permettant de participer à la mise en œuvre des politiques. De plus en plus, les organisations du secteur privé, les entreprises de construction et les sociétés s'intéressent à contribuer à la recherche de solutions.

⁵ Des études menées récemment à Durban montrent comment la densité des projets d'habitation à loyer modéré (également moins dotés de services et d'installations) est moins élevée en nombre de ménages par hectare que celle des groupes de résidences sécurisées plus luxueuses; une réflexion beaucoup plus approfondie s'impose donc sur la question de l'espace et de la terre en milieu urbain et pour les pauvres.

7. QUESTIONS À ABORDER

1. Comment un gouvernement engage-t-il un processus éclairé pour la formulation d'une politique de logement? Quels sont les éléments d'un tel processus? Comment un gouvernement réussit-il à ce que toutes les parties prenantes, notamment les secteurs public, privé et communautaire, et en particulier le secteur financier, aient la même compréhension du concept d'habitation? Comment les acteurs non étatiques comme la société civile et le secteur privé participent-ils à ce processus?
2. Quels sont les principaux obstacles fonciers au niveau de la fourniture de logements à loyer modéré et de services? Quels sont les facteurs inhibiteurs au niveau de la planification de l'utilisation des terres, de leur attribution et de leur utilisation pour les infrastructures des services de base?
3. Quels sont les principaux obstacles réglementaires et institutionnels à la fourniture de logements à loyer modéré et de services au niveau voulu?
4. Quelles sont les étapes nécessaires à la révision des codes de construction et des normes de planification pour faciliter la fourniture de terres, de logements et de services à l'échelle voulue pour couvrir toute la ville? Quels sont les codes et normes principaux à prendre en considération? Quelles sont les infrastructures nécessaires à l'appui du développement (social, économique et environnemental) pour atteindre ces objectifs en l'absence de codes et de normes?
5. Quels sont les régimes patrimoniaux appropriés pour protéger l'environnement des zones côtières et améliorer les services environnementaux publics et privés?
6. Comment les projets de redistribution des terres peuvent-ils donner les mêmes avantages à tous, simultanément en réduisant la dégradation de l'environnement et en assurant une plus grande équité?
7. Quels programmes de sécurité est-il possible de concevoir pour protéger la population contre les sécheresses, les inondations et les vagues de chaleur?
8. Comment est-il possible d'améliorer les conditions de vie des résidents à faible revenu des établissements informels tout en conservant aux villes leur caractère compact avec une forte densité urbaine?

8. VOIE À SUIVRE

Les villes sont au centre de l'équation de la durabilité. Elles contribuent largement aux émissions de gaz à effet de serre, à la production de déchets solides et liquides, à la pollution et à la sur-utilisation de ressources rares. Elles doivent donc être aussi au centre de solutions.

Les problèmes environnementaux liés à la terre menacent les conditions de vie des populations urbaines. L'enregistrement, l'inscription, l'authentification et l'administration des terres bon marché, la planification de l'utilisation et les relevés de ces terres et la gestion durable des terres louées sont au nombre des outils importants pour l'amélioration des droits fonciers des pauvres et la prévention de la dégradation de l'environnement.

Les pays doivent se lancer dans des réformes systémiques du secteur de l'habitation et adopter des réponses politiques complètes capables d'assurer la fourniture suffisante de logements abordables. Les politiques devraient comprendre des réformes réglementaires et institutionnelles, l'examen des codes de construction, un soutien à l'innovation dans l'utilisation des technologies locales/autochtones, des programmes progressifs de construction et de développement foncier graduellement planifié. Les stratégies devraient être axées sur le développement des infrastructures et la fourniture de terrains viabilisés, le micro financement du secteur de l'habitation et des crédits adaptés pour les matériaux de construction.

Les ministres du logement et du développement urbain ont un rôle fondamental à jouer pour qu'il en soit ainsi et pour encourager l'urbanisation durable de l'Afrique.

ONU-Habitat a le mandat et l'expertise nécessaires pour contribuer de façon importante à une gestion foncière plus durable en lui accordant une plus grande place dans les domaines principaux de sa compétence liés aux questions foncières. ONU-Habitat peut contribuer à l'enregistrement et à l'administration des terres en mettant au point des méthodes peu coûteuses répondant explicitement à la nécessité d'améliorer la durabilité de la gestion foncière.

9. RÉFÉRENCES

- ONU-Habitat (2010), La terre, l'environnement et les changements climatiques : problèmes, solutions et outils, Programme des Nations Unies pour les établissements humains. Comprend des références au paiement des services environnementaux. Voir aussi http://www.gltm.net/index.php?option=com_docman&gid=225&task=doc_details&Itemid=92
- ONU-Habitat (2008), L'état des villes africaines : un cadre pour traiter les problèmes urbains en Afrique.
- ONU-EMG (2009), Réunion technique du Groupe sur la gestion de l'environnement, 14-15 février 2009, Note accompagnée de pièces jointes et d'annexes. PNUE, Nairobi.
- ONU-Habitat (2009), Stratégie pour les villes et les changements climatiques et documentation de l'Initiative sur les villes et les changements climatiques.
- Voir aussi <http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=550>
- GIEC (2004), Contribution du Groupe de travail II au 4e rapport d'évaluation du GIEC. Genève (Suisse).
- ONU-Habitat (2010), Gestion foncière et de l'eau pour la préparation aux catastrophes et la réduction de la vulnérabilité dans le Bassin inférieur du Limpopo, <http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=4599&catid=271&typeid=13&subMenuId=0>
- ICLEI, ONU-Habitat, IUCN (2010), Action locale pour le manuel sur la biodiversité. Gestion de la diversité biologique à l'intention des autorités locales.
- FNUAP (2009), en collaboration avec l'IIED, Dynamique démographique et changements climatiques.
- ONU-Habitat et RAMSAR (2010), Rob Mc Innes, Rapport de l'atelier d'experts sur le développement urbain, la diversité biologique et la gestion des terres humides.
- ONU-Habitat, Point de vue d'ONU-Habitat sur les villes et les changements climatiques, dans l'examen 05 d'ISOCARP, novembre 2009.



THIRD AFRICAN MINISTERIAL CONFERENCE ON HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT • 22-24 NOVEMBER, BAMAKO MALI

UN HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE



LA GESTION FONCIÈRE AU SERVICE D'UNE URBANISATION DURABLE

RÉSUMÉ

Bon nombre de villes africaines sont composées en majorité de taudis (à 60 % dans de nombreux cas), aménagés sur la base d'arrangements fonciers informels. Cette situation peut être directement attribuée à l'inadéquation des politiques urbaines, de l'administration et de la gestion des terres, voire à l'absence de tout dispositif, ainsi qu'aux déficiences du cadre de gouvernance. La situation se trouve aggravée dans les pays sortant d'un conflit, aux prises avec des problèmes urgents tout en tentant de régler la question des quartiers pauvres et celle de la sécurité des droits fonciers. Les réformes parcellaires et les projets conventionnels de réhabilitation de ces quartiers ne peuvent à eux seuls rien résoudre. Il faut mettre au point de nouvelles politiques foncières et réviser les systèmes de gouvernance et d'administration des terres. La politique foncière est un moyen d'atteindre des buts politiques (équité), économiques (efficacité) et écologiques (développement durable). Il importe de mettre en œuvre de bonnes politiques foncières pour réaliser ces objectifs. Aussi les pays qui cherchent à assurer la croissance économique et à réduire la pauvreté doivent-ils accorder une priorité élevée à la formulation d'une politique foncière urbaine et à sa mise en œuvre. Les partisans d'un recours à des politiques globales pour le règlement des questions foncières ont trouvé un nouvel élan avec l'adoption de l' « Initiative sur les politiques foncières : un cadre pour le renforcement des droits fonciers, l'amélioration de la productivité et la sécurité des moyens d'existence » menée conjointement par l'Union africaine, la Banque africaine de développement et la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique. Cette initiative, adoptée par les Chefs d'Etat africains en juillet 2009 en Libye, montre la détermination des gouvernants du continent à parvenir au développement durable par l'élaboration et la mise en œuvre de politiques foncières.

JUSTIFICATION

La démocratisation a gagné du terrain en Afrique, les responsables politiques acceptant de plus en plus le processus électoral comme moyen légitime de parvenir au pouvoir et de s'y maintenir¹. On assiste également à une ascension des économies africaines. Ce revirement du destin du continent s'accompagne cependant d'un taux d'urbanisation sans précédent. Si des mesures urgentes ne sont pas prises, le mouvement d'expansion des agglomérations que connaît l'Afrique actuellement risque, vu son ampleur et sa rapidité, d'exacerber les inégalités, d'alimenter les économies parallèles, de favoriser le développement des quartiers déshérités et, en fin de compte, d'éroder les gains du développement politique et économique. Il faut avoir conscience que les questions foncières constituent un facteur décisif pour la viabilité de l'urbanisation en Afrique.

Dans ce contexte, il est vital que la Conférence ministérielle africaine sur le logement et le développement urbain examine attentivement les questions relatives aux politiques, à l'administration et à la gouvernance foncières afin de résoudre les difficultés persistantes du logement et du développement urbain, y compris en situation de post-crise.

Le taux d'urbanisation, d'une ampleur inégalée jusqu'ici, a entraîné une expansion rapide des villes que les autorités locales comme les gouvernements centraux ont du mal à maîtriser. Les conséquences ne sont pas toujours favorables. De nombreux pays africains ont connu un accroissement rapide des inégalités, un fort développement du secteur informel, une expansion spectaculaire des quartiers de taudis et des zones d'habitation informelles alors que la qualité de la vie stagnait à un niveau très bas. Simultanément, le continent jouit actuellement d'une

¹ 'African Elections', 2010, The Economist, Volume 396 N° 8692, 24 – 30 juillet 2010, Londres

6

5

4

3

2

1

0

(World Population in Billions)

1200

croissance économique vigoureuse et soutenue. Cet essor économique est largement appuyé par le processus d'urbanisation, les villes agissant comme des moteurs de croissance et de développement sur le continent.

Il importe de noter que, pour être viables à long terme, les villes et les économies en croissance rapide ont besoin d'être activement guidées sur le plan stratégique. A cet effet, la bonne gouvernance représente un élément indispensable qui doit trouver son expression dans les politiques et stratégies axées sur le développement durable. Parmi les interventions les plus urgentes, il y a lieu de s'attaquer à la planification de l'utilisation des terres ainsi qu'aux problèmes liés à leur attribution, exploitation et administration pour conduire les pays africains vers une urbanisation durable.

Avec l'« Initiative sur les politiques foncières: un cadre pour le renforcement des droits fonciers, l'amélioration de la productivité et la sécurité des moyens d'existence », menée conjointement par l'Union Africaine (UA), la Banque Africaine de Développement (BAfD) et la Commission Economique pour l'Afrique des Nations Unies (CEA), les dirigeants politiques africains montrent que le temps est venu d'élaborer des politiques foncières nationales qui facilitent le bon fonctionnement de l'administration foncière, la bonne gouvernance des terres, la réduction de la pauvreté, le développement urbain durable et la croissance économique, y compris dans les pays se relevant d'un conflit. Ces mesures revêtent une importance cruciale car elles sous-tendent les autres interventions sectorielles telles que la fourniture d'infrastructures et de services, la gestion de l'environnement, les taxes foncières et les finances, le transport, le logement et les aménagements communautaires. .

OBJECTIFS

L'objectif de cette synthèse est d'attirer l'attention sur la nécessité d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques foncières nationales globales et d'établir des systèmes appropriés de gestion et d'administration des terres dans un cadre de bonne gouvernance foncière, pour les pays en développement comme pour ceux qui sortent d'un conflit.

Sont ici brièvement décrits les politiques et processus clés en matière de gestion foncière ainsi que les défis auxquels doivent faire face les différents éléments des systèmes de gestion et d'administration des terres dans une perspective de développement urbain durable et d'offre de logement adéquate. Il est fait référence aux pays en développement et aux situations et besoins particuliers des pays se relevant d'un conflit. Enfin, certaines stratégies de bonne gouvernance des terres, éléments essentiels du développement urbain durable dans ces pays, sont également présentées.

PRINCIPAUX DÉFIS

Certains pays africains ont lancé ou mettent déjà en œuvre des réformes et politiques foncières mais dans bien des cas, en particulier dans des situations post-conflit, ces actions demeurent fragmentaires et ne s'inscrivent pas dans une optique globale. Dans certains pays, on a tenté de traiter les questions foncières dans le cadre de réformes sectorielles notamment dans les domaines de l'agriculture, des infrastructures ou de l'environnement sans toutefois parvenir à résoudre les problèmes inhérents aux systèmes fonciers sur lesquels repose l'application des politiques sectorielles, à travers l'attribution des droits fonciers, la planification de l'utilisation des terres et le marché foncier. Même lorsque des politiques foncières ont été mises en place, leur mise en œuvre s'avère généralement complexe et coûteuse, principalement en raison du manque d'instruments fonciers favorables aux pauvres.

L'administration des terres en Afrique reste inefficace. Les registres du cadastre couvrent généralement moins de 30 % du territoire national et environ 5 % seulement en Afrique centrale. Des projets et études pilotes visant à instaurer de nouvelles formes de régimes fonciers et d'administration des terres ont été engagés dans plusieurs pays, notamment en Namibie, au Bénin, en Mauritanie et en Tanzanie, mais ces systèmes n'ont pas encore été appliqués à grande échelle. L'Initiative de l'Union africaine sur les politiques foncières encourage les gouvernements à concevoir des formes d'administration foncière plus adaptées à l'environnement africain qui combine attribution formelle, informelle et coutumière et droits d'utilisation. Il y a lieu de mettre au point des systèmes d'administration foncière et de gestion des terres urbaines qui soient en mesure de faire face à des problèmes spécifiques : pénuries croissantes de terrains équipés et bien situés; expansion périurbaine (très souvent sur des terres coutumières); occupation illégale de terres pratiquée de façon systématique; attribution informelle des terres; pesanteur et coût élevé des procédures d'enregistrement, souvent héritées de la colonisation; registres fonciers incomplets; agences foncières manquant de moyens, inefficaces et fortement centralisées ; mandats fragmentés faisant intervenir plusieurs administrations centrales et locales; monopoles d'attribution des terres inappropriés; exclusion des femmes; gestion publique des terres défaillante et corruption.

Très souvent les gestionnaires des terres urbaines se trouvent confrontés à de multiples difficultés lorsqu'ils tentent de traiter les problèmes de développement durable sur le plan foncier : réglementation excessive; droits ambigus

et mal définis; législation obsolète; plans non actualisés ; manque d'information (inexistante ou non numérisée); changements fréquents d'utilisation des terres non enregistrés; suivi et mise en œuvre insuffisants des plans d'occupation des terres; contrôle inefficace de l'aménagement; plans d'utilisation des terres ambigus; conflits fonciers; évaluations frauduleuses; occupations illégales par des élites puissantes (l'accès aux terres urbaines est une source majeure de corruption); insuffisance des capacités institutionnelles et faiblesse du secteur immobilier privé. Alors que la gestion des terres urbaines devrait s'opérer de façon systématique pour pouvoir aboutir au développement durable, les personnes qui gèrent ces terres se trouvent constamment obligées de prendre des décisions au cas par cas non durables sur des questions fondamentales comme la protection de l'environnement, le changement climatique et l'occupation de lieux vulnérables et exposés aux catastrophes.

Un traitement isolé des questions d'administration foncière et des questions sectorielles ne suffit pas si l'on veut que la terre devienne un facteur économique de croissance ou contribue à réduire la pauvreté. Pour atteindre les buts fixés, notamment l'objectif d'un développement urbain durable, il faut aussi un cadre de gouvernance foncière. La gouvernance foncière peut se définir comme la gestion d'intérêts en concurrence pour l'accès aux terres. Elle fait intervenir des institutions de droit public, coutumières et religieuses. Entrent ainsi en jeu des structures étatiques comme les services immobiliers, les tribunaux et les ministres responsables des terres ainsi que des acteurs non étatiques comme les institutions traditionnelles et les agents informels. La gouvernance foncière concerne la structure juridique et politique de même que les pratiques traditionnelles et informelles qui jouissent d'une légitimité sociale. Plus fondamentalement, elle a trait au pouvoir et à l'économie politique des terres. Les défis à relever, de formes diverses, portent sur la concurrence pour l'accès aux terres, les conflits, la corruption et l'éviction d'occupants.

En Afrique, les questions de gouvernance foncière, y compris celles qui concernent les ressources naturelles, sont souvent au cœur des conflits les plus graves et les plus longs. Sur les 26 millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays dénombrées à travers le monde, près de 12 millions (soit environ 46 %) vivent en Afrique. Parmi ces 12 millions de déplacés, 8 millions sont concentrés dans la région des Grands Lacs. Le Soudan abrite à lui seul quelque 4,9 millions de personnes déplacées à l'intérieur du territoire; la RDC 1,4 millions; l'Ouganda près de 1 million et la République centrafricaine 1,1 million. Ces chiffres sont similaires aux statistiques sur les réfugiés : 20 % (10,5 millions de réfugiés) du total mondial vivent dans des pays hôtes de la Région des Grands lacs. Au terme du conflit ou de la catastrophe, bon nombre de ces réfugiés ne peuvent rentrer chez eux en toute sécurité et dignité en raison du manque de terres pour se loger et/ou subvenir à leurs besoins. Très souvent, les origines des conflits sont liés à la concurrence pour l'accès aux terres et à ses ressources. La communauté internationale prend de plus en plus conscience de la nécessité de trouver des solutions aux problèmes fonciers et de propriété dans le cadre d'une stratégie nationale et régionale de développement, en particulier pour les groupes vulnérables comme les personnes déplacées et les réfugiés.

En 2009, Transparency International incluait pour la première fois les services fonciers dans son Baromètre mondial de la corruption et révélait que le foncier occupait le troisième rang des secteurs les plus corrompus, devancé seulement par la police et la justice. Le rapport note également que si dans les pays à revenu élevé la moitié des personnes interrogées (50 %) jugent élevé le niveau de corruption dans la gestion foncière, dans les pays à faible revenu cet avis est exprimé par près de 8 personnes sur 10 (80 %).

Les questions de gouvernance soulèvent également des considérations de parité entre les sexes. Il existe de nombreuses inégalités entre hommes et femmes dans les projets de logement et de développement urbain. Bien souvent aucune disposition n'est prise pour assurer la sécurité des droits fonciers et l'accès égal à la terre pour les femmes, qui dans de nombreux cas constituent le groupe le plus pauvre parmi les populations défavorisées. Il n'est pas rare qu'elles soient privées de l'accès ou de l'égalité d'accès aux ressources économiques, notamment du droit d'hériter, de transférer, d'utiliser, d'accéder et de posséder des terres et autres biens.

OPPORTUNITÉS

Un bon nombre de pays africains (entre autres : Afrique du Sud, Algérie, Botswana, Burkina Faso, Égypte, Éthiopie, Ghana, Guinée, Kenya, Madagascar, Malawi, Ouganda, Sierra Leone, Sud Soudan, Tanzanie, Tunisie et Zimbabwe) engagent actuellement des réformes. Certaines de ces réformes sont plus consultatives que d'autres, ce qui signifie que certaines produiront de meilleurs résultats. L'Initiative sur les politiques foncières a suscité un nouvel intérêt dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques en Afrique, grâce aussi aux multiples ateliers organisés sur tout le continent pour examiner les questions cruciales, notamment celles traitant de l'expansion urbaine. À mesure que l'Afrique progresse dans l'application des résolutions émises par les présidents africains, qui se sont engagés à apporter leur soutien dans le domaine foncier, de nouvelles opportunités se présentent pour partager les meilleures pratiques et faire avancer le programme d'action sur la gestion des terres.

Un élément essentiel de l'Initiative sur les politiques foncières, inscrit dans les rapports et résolutions des Ministres, est la question de la gouvernance requise pour relever les défis sur le continent. Les Ministres notent qu'il faut « des systèmes solides de gouvernance foncière fondés sur le principe de durabilité » et recommandent aux États membres d'« accorder une attention particulière au renforcement de la sécurité des droits fonciers pour les femmes » et d'« identifier et résoudre les conflits provoqués par des contestations d'ordre foncier résultant de la diversité des utilisations » ainsi que de « veiller à ce que les lois foncières prévoient l'accès équitable aux ressources liées à la terre pour tous les utilisateurs et notamment les femmes, les jeunes et autres groupes de population sans terre et vulnérables tels que les personnes déplacées. »

L'attribution de titres individuels n'est plus prescrite comme l'unique solution à tous les problèmes fonciers. Les données empiriques montrent de plus en plus qu'un domaine aussi complexe et divers nécessite une stratégie diversifiée, en particulier en Afrique où il existe tout un éventail de régimes fonciers coutumiers, y compris en zones urbaines et péri-urbaines, de types de droits fonciers informels et formels ne relevant pas de la libre propriété. À l'échelle mondiale et africaine, de nombreux acteurs ont adopté une stratégie prenant en compte l'existence d'une gamme complète de droits fonciers, qui peuvent être progressivement améliorés. Cette approche plus souple ouvre également la possibilité de traiter les problèmes de sécurité des droits fonciers pour les pauvres et les femmes ainsi que pour des groupes de population et non uniquement des individus.

Les pays africains se sont aperçus qu'ils ne disposaient pas des ressources humaines et financières suffisantes pour adopter des outils conventionnels d'administration des terres, coûteux et à forte intensité technologique. Un élément clé de l'Initiative sur les politiques foncières, contenu dans les rapports et résolutions des Ministres, concerne la promotion d'une stratégie tenant compte de la diversité des droits fonciers et la mise au point de nouvelles formes d'administration foncière. Les Ministres notent que « lors de l'élaboration des politiques, il importe de reconnaître la multiplicité des types d'accès à la terre et leur complémentarité » et « de développer des systèmes appropriés de documentation et de sécurisation des droits fonciers pour faciliter la reconnaissance et la preuve du droit d'accès ou de propriété ». Cette perspective à l'échelle du continent offre aux pays la possibilité d'innover et de tenter de nouvelles stratégies au lieu de suivre des modèles qui ont échoué, fondés uniquement sur l'acquisition individuelle de terres détenues en libre propriété et administrée par des systèmes conventionnels de gestion de parcelles.

Dans de nombreuses régions d'Afrique, les expérimentations d'instruments mis au point localement et répondant aux besoins locaux se multiplient et leur application à plus grande échelle produit des résultats encourageants. Ces outils facilitent l'amélioration de la gestion des terres et la réalisation des objectifs des politiques foncières. Divers types de mécanismes sont mis en œuvre : systèmes d'enregistrement des droits à faible coût, souples, progressifs et inclusifs ; lois foncières opérationnelles garantissant la légitimité tant sur le plan social qu'au niveau légal ; prestation de services décentralisée ; délivrance conjointe de titres de propriété ; orientation des clients et amélioration du traitement des transactions grâce à la décentralisation des services ; et systèmes simples et à base communautaire.

Concernant les pays en situation post-conflit, l'Afrique déploie des efforts considérables pour renforcer, dans le cadre d'initiatives régionales, la protection des droits fonciers et de propriété. Parmi ces initiatives on peut citer la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique, signée par les États membres en 2009 à Kampala (Ouganda). Une initiative sous-régionale a également été formalisée par l'adoption par les États parties à la Conférence internationale sur la Région des Grands lacs du Protocole additionnel au « Pacte de Stabilité » de 2006 concernant la protection des droits de propriété des personnes déplacées et des réfugiés dans cette région. Ces efforts sont le résultat de la prise de conscience par les hauts responsables africains de la nécessité de régler les problèmes fonciers et de propriété qui se posent pour les personnes déplacées ou retournant dans leur pays, et notamment leurs conséquences dans les zones urbaines.

EXEMPLES ET BONNES PRATIQUES

Quatorze pays africains ont introduit des types formels de régimes fonciers qui ne sont pas basés sur la délivrance de titres individuels en libre propriété (notamment le Bénin, la Tanzanie, le Mozambique, l'Éthiopie et la Zambie), un bon nombre d'entre eux procédant à l'enregistrement de baux. Certains pays, notamment le Lesotho, ont intégré les régimes coutumiers dans l'environnement légal. Dans certains pays, la législation a été renforcée pour éviter l'éviction de personnes occupant des terres, notamment en Afrique du Sud. Diverses formes de droits collectifs ont été adoptées, entre autres au Mozambique, en Ouganda, au Ghana et en Afrique du Sud. Quelques pays, dont la Tanzanie, ont introduit différents types de copropriété et de colocation pour que les femmes jouissent d'un droit égal d'accès à la terre.

Les caractéristiques communes des nouvelles lois foncières adoptées actuellement en Afrique s'articulent autour d'un certain nombre de thèmes. Le premier a trait aux éléments associés aux Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) qui sont devenus des domaines transversaux avec des incidences sur la problématique foncière, à savoir : lutte contre la pauvreté, décentralisation, gouvernance et transparence, prestation des services, protection des femmes. Ces Documents revêtent une importance critique pour les gouvernements africains et leurs départements des terres en raison du soutien financier considérable fourni par les donateurs et du fait que la plupart des bailleurs de fonds sont engagés dans la lutte contre la pauvreté. Appliquées à l'administration foncière, les caractéristiques des DSRP sont les suivantes : administration décentralisée des terres locales; titres ou droits à bas coût voire gratuits et/ou protection des droits fonciers pour les pauvres; campagnes nationales d'information sur les droits fonciers; transfert d'informations sur les droits fonciers lors de la délivrance de titres et sur les sources d'information disponibles; procédures d'adjudication protégeant également les occupants des terres et pas uniquement les futurs ou actuels détenteurs de titres; affectation des professionnels du foncier à la gestion plutôt qu'aux opérations de routine; améliorations apportées de façon progressive; adaptation du système conventionnel d'enregistrement foncier pour tenir compte des pauvres et des autres formes de preuve légale qu'ils utilisent pour protéger leurs biens; protection des droits fonciers des femmes; pas de délivrance systématique des titres de propriété; absence de limites rigides dans les zones coutumières; adjudication de droits individuels évitée/ retardée; et mise au point de systèmes d'information spatiale en tant que bien public pour la prestation de services économiques et sociaux.

De nombreux pays ont engagé des processus d'élaboration de politique, qui souvent s'étalent sur plusieurs années et sont extrêmement consultatifs. C'est le cas du Kenya, de l'Afrique du Sud, de la Tanzanie, du Mozambique et de la Namibie. Parmi les questions abordées au cours de ces processus figurent : la réforme foncière et la redistribution des terres, en particulier en Afrique australe; les mesures visant à pallier aux injustices historiques ; la réforme de l'administration foncière et de la gestion de l'information sur les questions foncières (Nigéria, Botswana, Zambie, Mozambique et Ghana) ; la réforme législative (Ouganda, Afrique du Sud); la résolution des conflits (Ouganda, Mozambique). Dans certaines régions de la Somalie, des tables rondes informelles ont été organisées pour proposer des solutions à des problèmes particuliers de politique urbaine et ont produit d'assez bons résultats.

ACTEURS / PARTIES PRENANTES ET RÔLES

La terre en Afrique est plus qu'un simple bien économique. Elle représente un patrimoine spirituel et l'héritage ancestral des populations. Le rôle de sauvegarde et de gestion de cette ressource que remplissent les gouvernements est donc unique, leur fonction allant au-delà de l'administration publique classique. De ce fait, ce sont les gouvernements qui occupent la place d'acteur principal dans les processus de formulation des politiques. Ils ne peuvent déléguer cette tâche à une institution non publique. Néanmoins, les acteurs non étatiques (secteur privé et société civile) sont tout autant concernés. Ils ont un rôle primordial à jouer car ils contribuent au succès des systèmes d'administration et de gestion des terres. La participation et l'adhésion des acteurs non étatiques est vitale en ce sens qu'elle crée un consensus et renforce la qualité des services. Les institutions de recherche et de formation jouent également un rôle clé dans les processus d'élaboration des politiques et les cadres garantissant la bonne gouvernance foncière. Au bout du compte, le test décisif pour tout dispositif politique, système d'administration et cadre de gouvernance en matière foncière, dans les pays en développement comme dans les pays sortant d'une crise, est la mesure dans laquelle les besoins et les aspirations des citoyens sont pris en compte. Enfin, dans de nombreux pays, les organisations multilatérales et bilatérales sont des intervenants majeurs en tant que partenaires du gouvernement pour le développement.

QUESTIONS INITIALES À TRAITER

1. Dans un environnement où la réflexion sur les politiques macro-économiques et les programmes nationaux de développement demeurent centrés sur le développement agricole ou rural, comment intégrer la politique foncière nationale en général et les questions foncières en milieu urbain en particulier?
2. Quelles mesures prendre pour faire progresser l'Initiative sur les politiques foncières et mettre à profit la bonne volonté des Chefs d'État africains démontrée par leur adoption de l'Initiative? Comment mieux intégrer les questions urbaines dans l'Initiative? Quel usage les Ministres africains du logement et du développement urbain peuvent-ils en faire?
3. Le concept de gestion durable des terres a été introduit en Afrique par les organisations représentant les intérêts des populations rurales. Que signifie la gestion durable des terres dans un environnement urbain en Afrique?
4. L'Initiative sur les politiques foncières de l'UA prescrit des systèmes de gouvernance foncière solides et ancrés

dans les principes de développement durable. Comment mettre en œuvre cette recommandation ? Quels sont les éléments constitutifs d'un système solide de gouvernance foncière en zone urbaine? Quels principes de développement durable faut-il prendre en compte pour les zones urbaines?

5. Vu que la question foncière a une portée nationale et que les questions urbaines concernent les villes et agglomérations urbaines, comment les administrations nationales, régionales et locales peuvent-elles traiter au mieux les problèmes fonciers qui se présentent au niveau des villes?
6. Quelles activités faut-il entreprendre dans l'immédiat en matière de réforme foncière et d'administration foncière pour faire face à l'expansion des bidonvilles et mettre en place des systèmes pour prévenir leur expansion future?
7. Quelles sont les principales mesures à prendre pour régler les conflits fonciers qui se déclarent dans un environnement post-conflit, en particulier en zone urbaine?
8. Comment renforcer les mécanismes régionaux et infrarégionaux de prévention des conflits actuellement en vigueur eu égard aux zones urbaines?
9. Quelles sont les incidences d'une acquisition de terres à grande échelle sur le développement urbain, l'offre et la demande foncières en milieu urbain, le logement, la prestation des services et la construction d'infrastructures dans les villes africaines?

LA VOIE À SUIVRE

Les gouvernements devraient soit engager des processus de formulation de politique foncière dans leur pays soit renforcer ceux qui existent, afin de pouvoir agir sur l'éventail des questions qui sont au cœur du développement économique et de la lutte contre la pauvreté à l'échelle nationale. Ces processus suivront une approche multisectorielle englobant le développement urbain et rural, l'environnement, le logement, la planification, la construction d'infrastructures, les services, la gouvernance, les finances, la réhabilitation des quartiers pauvres ou la prévention de leur expansion, entre autres. Ces initiatives devraient faire partie des processus continentaux en cours dirigés par l'Union africaine, dont l'Initiative sur les politiques foncières et la Convention sur le développement post-conflit de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs. Pour pouvoir résoudre les questions sectorielles, les gouvernements auront mis en place des processus d'élaboration des politiques mais entreprendront également une réforme novatrice de l'administration et de la gestion foncières qui soit applicable aux zones urbaines. Une attention prioritaire devrait donc être accordée aux questions urbaines dans les programmes de travail sur la politique, la gouvernance et l'administration foncières.

SÉLECTION DE RÉFÉRENCES

1. Union africaine, Banque africaine de développement, Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (2009) « Initiative sur les politiques foncières : un cadre pour renforcer les droits fonciers, augmenter la productivité et garantir les moyens d'existence », Addis-Abeba.
2. Union africaine (2009), Conférence conjointe des Ministres de l'agriculture, des terres et de l'élevage de l'Union africaine, 23-24 avril 2009, Addis-Abeba, Éthiopie.
3. Deininger, Klaus (2003). « Land Policies for Growth and Poverty Reduction », World Bank Policy Research Report (PRR), Oxford University Press et Banque mondiale.
4. FAO et ONU-Habitat (2009) Pour une meilleure gouvernance des terres, Document de travail sur les régimes fonciers 11.
5. Ministry of Lands (2010) « The Kenyan National Land Policy », Nairobi.
6. Transparency International, Baromètre mondial de la corruption, 2009. « African Elections » (2010), The Economist, Volume 396 N° 8692, 24-30 juillet 2010, Londres.
7. ONU-HABITAT / GLTN (2008), « How to Develop a Pro-poor Land Policy - Process, Guide and Lessons », Nairobi.
8. Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE) (1996), « Directives sur l'administration foncière, avec référence particulière aux pays en transition », Genève.