



Comité technique



RÉGARDS SUR LE FONCIER n°5

# Communs fonciers urbains

Étude exploratoire des dispositifs collectifs d'accès au sol  
dans les villes du Sud global

Claire Simonneau

AVRIL 2018



## RÉGARDS SUR LE FONCIER n° 5

**La collection « Regards sur le foncier »** du Comité technique « Foncier & développement » accueille des articles offrant un point de vue critique et original sur les questions foncières dans les pays du Sud. Elle permet de valoriser les contributions des membres du Comité et de son réseau aux travaux et journées de réflexion du groupe. Tous les articles sont disponibles en version française et mis à la disposition du public sur le portail [www.foncier-developpement.fr](http://www.foncier-developpement.fr)

Pour plus d'information sur cette collection, contacter le Gret qui assure le secrétariat scientifique du Comité : [secretariatCTF@gret.org](mailto:secretariatCTF@gret.org)

Les publications de cette collection n'engagent que leurs auteurs et leur contenu ne représente pas nécessairement la vision et la position du Comité technique « Foncier & développement ».



Cette étude a été commandée par l'Agence française de développement (AFD), Direction « Innovation, recherche et savoirs », et pilotée par Irène Salenson.

### PHOTO DE COUVERTURE :

Quartier Nuevo Almanecer (coopérative de logements), Montevideo, Uruguay  
© Habitat en Mouvement, Pierre Arnold, Charlène Lemarié

### RÉFÉRENCE POUR CITATION :

SIMONNEAU Claire, *Communs fonciers urbains : étude exploratoire des dispositifs collectifs d'accès au sol dans les villes du Sud global*, Regards sur le foncier n° 5, Comité technique « Foncier & développement », AFD, MEAE, Paris, avril 2018.

---

## SOMMAIRE

---

SOMMAIRE.....	3
RESUME.....	4
INTRODUCTION.....	6
Défis urbains dans les Suds, question foncière et communs .....	6
I. REVUE DE LITTÉRATURE .....	14
1. Communs et propriété (foncière) .....	15
2. Foncier et vulnérabilité dans les quartiers précaires .....	17
3. Les solutions « alternatives » d’habitat.....	21
4. Conclusion : la question foncière urbaine au prisme des communs .....	24
II. ÉTUDES DE CAS.....	25
1. Démarche de travail .....	25
2. Community Land Trust – du modèle américain à son application au Sud .....	29
3. Les coopératives de logement par aide mutuelle, Uruguay .....	43
4. L’accord de <i>land sharing</i> , Asie du Sud-Est .....	48
5. Les filières néocoutumières d’accès à la terre – Afrique de l’Ouest (Bénin, Burkina Faso, Mali) .....	57
6. La titrisation collective - Afrique anglophone .....	66
7. La prescription acquisitive collective - Brésil.....	80
III. LECTURE TRANSVERSALE .....	87
1. Documenter   Un panel révélateur des spécificités et de la complexité des communs fonciers urbains .....	87
2. Questionner les effets   Des effets mitigés .....	93
3. Examiner la mise en œuvre   Des expériences tributaires du contexte .....	96
4. Ouvrir la réflexion   Des enjeux clés .....	98
IV. CONCLUSIONS.....	100
Pistes de recherches futures.....	100
ANNEXES.....	102
Bibliographie .....	103
Autres sources .....	108
Tables des illustrations .....	110
Table des matières .....	112

## RESUME

---

L'accès au sol pour l'habitat reste un défi important pour de nombreux citoyens dans les villes du Sud. Le système de la propriété privée individuelle reposant sur les offres proposées par l'État ou par le marché est inaccessible à de nombreux ménages, conduisant à des situations de précarité et de vulnérabilité et à la formation de quartiers précaires. Cette étude s'intéresse aux dispositifs collectifs d'accès au sol urbain et de son usage, les communs fonciers urbains, représentant des alternatives en termes d'accès au sol et de sécurité foncière pour les populations urbaines ne pouvant accéder au marché de la propriété privée individuelle formelle.

Ce travail s'inscrit dans une réflexion plus large sur l'apport de la notion de communs à la compréhension des enjeux de l'aide au développement et au renouvellement des approches de l'aide. Les communs constituent une philosophie politique proposant une troisième voie en matière d'organisation de l'action collective, entre l'État et le marché, celle de citoyens et d'usagers qui élaborent les règles de gestion d'une ressource.

Cette étude est exploratoire. Elle vise d'une part à cadrer une réflexion sur les communs fonciers urbains, croisant la notion de communs et les questions foncières dans les villes du Sud, et d'autre part à identifier les principaux enjeux des situations concrètes de communs fonciers urbains et suggérer des pistes de recherches futures.

Elle repose sur deux démarches complémentaires. Tout d'abord, une revue de la littérature permet de passer en revue les débats autour de la notion de propriété et de son dépassement possible. Elle fait ressortir la notion de fonction sociale du sol et de la propriété, c'est-à-dire la priorité à l'usage du sol pour un habitat digne. Elle met en avant l'intérêt de s'intéresser aux formes collectives d'accès au sol urbain et de son usage.

Ensuite, six situations ou projets urbains, identifiés comme étant des cas de communs fonciers urbains, sont étudiés : les Community Land Trust, les coopératives de logement par aide mutuelle en Uruguay, les accords de *land sharing* en Asie du Sud-Est, les filières néocoutumières d'accès à la terre en Afrique de l'Ouest, la titrisation collective en Afrique anglophone, et la prescription acquisitive collective au Brésil. Ces six cas, de natures différentes (des initiatives d'habitants, des dispositifs légaux, des projets d'aménagement, etc.) et reflétant des types de communs fonciers urbains différents (communs traditionnels, modernes, ou pratiques de *commoning*) sont décrits successivement dans leur contexte historique et territorial. Ils sont également examinés au regard de plusieurs enjeux : leurs effets en termes de résolution des litiges fonciers, d'aménagement urbain, d'inclusion sociospatiale et de sécurité foncière, ainsi que leur rapport aux autorités officielles (reconnaissance) et aux dynamiques de marché.

Finalement, l'étude dresse quelques constats transversaux. Tout d'abord, les communs fonciers urbains ont des caractéristiques particulières : ils sont tous « administrés » et ne sont jamais des arrangements émanant purement des citoyens et régulés exclusivement par eux. Ces situations et projets utilisent pour la plupart les catégories juridiques classiques du droit de la propriété (titres fonciers, baux emphytéotiques, etc.), mais présentent une tenure à deux niveaux, collectif et individuel, qui rend possible leur existence dans des contextes institutionnels et légaux favorisant uniquement la propriété privée individuelle. Par ailleurs ils montrent des dynamiques institutionnelles contrastées, l'incarnation la plus complète du caractère collectif des communs se faisant dans des entités collectives, tels le CLT (*Community Land Trust*) ou les coopératives.

Enfin, ces études de cas font ressortir l'importance d'une approche nuancée des « communautés » : leur cohésion, leur organisation et leur capacité d'action sont loin d'être données, en particulier en milieu urbain.

De nombreuses questions subsistent quant à la mesure des effets de ces communs fonciers urbains en matière de paix sociale, d'aménagement, d'inclusion socio-urbaine et de sécurité foncière, et plus largement quant à leur contribution à des villes plus inclusives et contrant la précarité urbaine.

Ces résultats suggèrent finalement de poursuivre les recherches par des travaux empiriques, permettant d'obtenir des données de terrain actualisées et d'évaluer sur le temps long des projets, des parcours résidentiels des habitants et de la ville, le caractère durable de ces communs fonciers urbains.

## INTRODUCTION

---

La question des communs fait l'objet d'une multitude de travaux dans diverses disciplines, notamment l'économie, la sociologie des organisations ou le droit. Elle a été particulièrement mise sur le devant de la scène par les travaux d'Elinor Ostrom au début des années 1990 qui ont montré la diversité et la robustesse des règles de gestion des ressources naturelles en commun (*common pool resources*) élaborées par les communautés (Ostrom, 1990). En Europe, on assiste ces dernières années à une véritable « renaissance des communs » (Bollier, 2014), qui se traduit dans la réflexion scientifique mais aussi par des expérimentations concrètes. Ce renouveau prend racine dans une critique du modèle consumériste, d'une commercialisation et d'une privatisation généralisées par des citoyens qui investissent les champs de l'alimentation, de l'habitat, de l'espace public, etc., et expérimentent de nouvelles modalités de consommation, de production et de vivre ensemble.

La question des communs et du développement, ou comment l'approche par les communs peut renouveler la vision et les méthodes de l'aide au développement, est cependant moins travaillée. Le chantier de réflexion transversal « Communs » de l'Agence française de développement (AFD) vise à faire avancer la réflexion dans ce sens. La présente étude thématique, focalisée sur la question foncière urbaine, s'inscrit dans ce chantier de réflexion. Elle prend pour hypothèse et pour objet d'étude les « communs fonciers urbains » dans les pays en développement<sup>1</sup>.

### Défis urbains dans les Suds, question foncière et communs

Les villes des pays en développement posent des défis importants aux acteurs des politiques publiques : rapidité et ampleur de l'urbanisation, dynamiques spatiales non encadrées par les pouvoirs publics, enjeux de durabilité impliquant la lutte contre la précarité urbaine, la préservation de l'environnement et des dynamiques économiques locales, nationales et internationales.

Le foncier urbain est un des pivots des politiques urbaines, comme socle des aménagements et de l'habitat, source potentielle de revenus et enjeu sociopolitique fort. Il constitue un socle du droit au logement adéquat et des revendications du droit à la ville. La remise en cause de la propriété privée comme modèle unique d'organisation foncière, conjuguée à l'importance des dynamiques collectives dans les formes d'urbanisation dite informelle, populaire ou spontanée – qui sont les formes majoritaires dans les villes en développement – incite à s'intéresser aux formes collectives d'accès au sol urbain et de son usage. Une telle étude permet ainsi d'initier la réflexion sur la contribution possible de ces formes collectives aux enjeux urbains de demain, en s'appuyant sur la notion de communs.

Les communs constituent une approche des situations d'action collective. Ils permettent de fournir une perspective d'analyse de ces situations (l'approche par les communs), et représentent des objets d'étude (les situations d'action collective elles-mêmes).

---

<sup>1</sup> Je tiens à remercier les nombreuses personnes qui ont contribué à ce que je mène à bien cette mission, par leur disponibilité et par les échanges, en particulier Irène Salenson, Stéphanie Leyronas, Éric Denis et Jérémie Cavé.

- **Enclosures et partage. La notion de communs**

Les communs constituent une philosophie politique en réaction au mouvement des enclosures. Initialement identifié dans l'Angleterre médiévale, ce mouvement d'édification de clôtures prend le sens figuré de privatisation, d'appropriation privée des choses tangibles et intangibles. Un second mouvement des enclosures serait en marche à l'époque contemporaine, s'exerçant sur les ressources naturelles, les idées ou encore le savoir.

Les communs se posent au contraire comme une philosophie du partage (Comité technique Foncier et développement, 2015 : 1) :

*Les communs renvoient tous à la notion de **partage** de l'accès à une ou des ressource(s) par un ou des groupe(s) d'ayants droit, partage sous-tendu par un enjeu d'équilibre entre l'intérêt collectif/de moyen ou long terme à assurer le renouvellement de la ressource, et l'intérêt individuel/immédiat de ceux qui partagent.*

Ils s'appuient sur l'idée de collectif (ni public, ni privé) et proposent des modes de fonctionnement des sociétés alternatifs au tout public ou au tout privé.

Les travaux d'Elinor Ostrom constituent assurément le foyer théorique le plus cité dans la littérature sur les communs. Ils ont porté sur la gestion des ressources naturelles par les communautés villageoises, et sur des situations où l'élément en jeu était la durabilité de la ressource pour permettre à la communauté de poursuivre son exploitation (comme par exemple une ressource en eau ou en poissons pour la pêche).

Utilisée à propos de situations urbaines et concernant une ressource foncière, la notion de communs prend certaines caractéristiques particulières. Tout d'abord, le foncier comme ressource ne concerne pas l'exploitation du sol en tant que tel, mais son usage pour l'habitat, c'est-à-dire l'édification d'un logement et les relations avec le voisinage (aménités, services, etc.). Ensuite, dans les contextes urbains, contrairement à certaines situations villageoises, l'État garde toujours un rôle non négligeable. Enfin, si dans les situations qui nous intéressent, le foncier n'est pas utilisé dans une stricte perspective d'exploitation mais plutôt dans une perspective d'usage pour l'habitat, ce qui est en jeu avec la notion de communs, c'est un autre système d'échange de valeur, s'écartant des mécanismes de marché ou des relations de services publics. Les communs appellent à des systèmes de circulation et non d'accumulation de la valeur, enrichissant *in fine* la communauté productrice de cette valeur (Ramos, 2016).

- **Une perspective institutionnelle : l'approche par les communs**

On définit les communs par trois éléments, que sont (i) une ressource (qui n'est pas forcément un bien tangible) mise en commun, (ii) une communauté possédant des droits et des obligations, et (iii) des règles de gestion qui forment un système de gouvernance visant la pérennité, la préservation, ou encore l'amélioration de la ressource. Ces trois éléments constituent ensemble un système intégré et cohérent (Bollier, 2014) :



Schéma 1. Trois éléments constitutifs des communs

Réalisation : Claire Simonneau

L'approche par les communs permet de s'intéresser non pas aux ressources en tant que telles, mais aux structures organisationnelles qui en régissent la gestion et qui ne correspondent pas strictement aux institutions publiques ou au marché.

Les communs fournissent un « paradigme », c'est-à-dire une manière d'analyser des situations concrètes, qui se focalise sur les « modèles opérationnels d'auto-organisation, de satisfaction des besoins et de gestion responsable qui combinent l'économique et le social, le collectif et le personnel » (Bollier, 2014). Ce paradigme représente ainsi une perspective institutionnelle sur ces situations, c'est-à-dire qui s'intéresse aux modes d'organisation et d'action collective, qu'ils soient reconnus officiellement ou qu'ils existent simplement de fait<sup>2</sup>, et aux situations de « faire commun » (*commoning*).

- **Un objet d'étude aux contours souples : les communs fonciers urbains**

Cette étude exploratoire vise à initier une réflexion autour des communs fonciers urbains, qui sont des objets de recherche relativement nouveaux dans la littérature sur les communs. Nous en proposons ici une définition de travail, servant notamment à identifier des études de cas. Cette définition sera discutée dans la revue de littérature, et les caractéristiques des communs fonciers urbains seront examinées dans la dernière partie de ce rapport.

*Définition des communs fonciers urbains*

Dans cette étude, il s'agit de s'intéresser à la ressource constituée non pas seulement par le sol urbain, mais par l'usage de ce sol. De plus, l'étude se focalise sur les pays du Sud, où le sol a pour principal usage l'habitat<sup>3</sup>.

Les « communs fonciers urbains », comme objets d'étude, sont définis comme des situations où des groupes d'habitants participent à la production et à la mise en œuvre de règles collectives d'accès au sol et de son usage pour l'habitat, à travers des dispositifs variés (institutions, instruments, dynamiques d'acteurs, etc.). Les communs fonciers urbains sont ainsi constitués par ces trois éléments :



Schéma 2. Trois éléments constitutifs des communs fonciers urbains

Réalisation : Claire Simonneau

Alors que la question foncière urbaine est plus souvent abordée sous l'angle juridique du statut du sol et de la propriété privée, l'étude prend une autre perspective : celle de s'intéresser aux règles élaborées, de fait ou de droit, par des groupes d'individus pour gérer l'accès au foncier urbain et son usage. En d'autres termes, cela signifie que l'on s'intéresse aux règles élaborées « par le bas » plutôt que « par le haut », c'est-à-dire par l'État, la loi, ou les mécanismes de marché.

<sup>2</sup> Cette approche institutionnelle ne signifie donc pas se restreindre aux institutions formelles, comme l'État, le marché ou les firmes.

<sup>3</sup> On ne traite donc pas des espaces publics ou des activités économiques urbaines (commerces).



Cela ne signifie pas pour autant que ces dernières institutions sont totalement absentes du processus d'élaboration des systèmes de gouvernance. Cette remarque, valable dans de nombreuses études thématiques sur les communs, est particulièrement importante dans le cas du foncier urbain, pour plusieurs raisons. Premièrement en milieu urbain, les « communautés » sont peu identifiables, et en tout cas bien moins que dans les situations villageoises étudiées par Ostrom. Les solidarités dites traditionnelles à base ethnique ou ethno-géographique sont moins prégnantes qu'en milieu rural du fait des mobilités, des rapports marchands, etc., propres au contexte urbain<sup>4</sup>. Deuxièmement, la loi et les rapports de marché ont une telle prégnance en milieu urbain, et en particulier à propos du foncier, qu'il ne peut être possible d'en faire abstraction. De nombreuses recherches montrent l'imbrication des pratiques informelles avec les lois et règlements. Même s'il s'agit de la contourner, la loi façonne d'une certaine manière les pratiques informelles ou autoorganisées (Choplin, 2006). Dans de nombreux pays, les pratiques dites coutumières sont également traitées, de manière officielle ou non, par la loi et les règlements, par exemple en Afrique francophone à travers des dispositions coloniales non explicitement abrogées ou par des pratiques administratives courantes mais non officielles (Durand-Lasserve, Mattingly et Mogale, 2004). Le sol urbain est également, dans une majorité de contextes du Sud, objet de marchandisation, y compris dans les sociétés où traditionnellement la terre est sacrée (Michel, Denis et Soares-Gonçalves, 2011) (cf. Revue de littérature ci-après).

En somme, on ne trouvera pas de communs fonciers urbains « chimiquement purs<sup>5</sup> », où les règles de gouvernance du foncier auraient été élaborées exclusivement par une communauté aux limites clairement identifiées. Cette définition des communs fonciers urbains dans cette étude reste donc une **définition souple, à ajuster aux contextes étudiés** (ainsi, dans certains cas, l'État joue un rôle moteur dans l'établissement des communs), et qui n'interdit pas de prendre en considération des cas limites. En outre, l'étude s'intéressera particulièrement aux **dynamiques des communs fonciers urbains** (création, démantèlement, mise sous administration, etc.) et à leur articulation avec l'État et le marché.

Enfin, la dimension de partage, de solidarité/inclusion et de circulation plutôt que d'accumulation de la richesse constitue un trait distinctif des communs fonciers urbains.

### *Communs fonciers, communs urbains et communs fonciers urbains*

L'expression « communs fonciers urbains » est peu commune dans la littérature scientifique sur les communs, et ne doit pas être confondue avec d'autres termes, en particulier :

- L'expression « communs fonciers » peut se rapporter aux ressources tangibles, par opposition aux « communs informationnels » qui sont les ressources intangibles (Coriat, 2015b). L'adjectif « foncier » fait alors référence à des ressources matérielles en général (ressources naturelles, etc.) par opposition aux ressources immatérielles (savoir, culture, etc.).
- « Communs urbains » est une autre expression fréquemment employée dans la littérature comme dans les recueils d'expériences. Elle fait plus souvent référence aux expériences occidentales de type jardins partagés, habitat groupé, circuits courts de

---

<sup>4</sup> Dans les contextes étudiés on trouvera également des « communautés contractuelles » (cf. chapitre Analyse).

<sup>5</sup> Selon l'expression du Comité de pilotage du chantier de réflexion transversal « Communs » de l'AFD.

production, consommation et recyclage<sup>6</sup>, où la ressource est constituée par les espaces de vie et de création, des infrastructures ou des valeurs culturelles ou patrimoniales participant à la valeur sociale du territoire, et où les communautés sont composées d'habitants élaborant ensemble les règles de gestion (Helfrich, Kulhen, Sachs et Siefkes, 2009). Il s'agit souvent (mais pas toujours) d'espaces ou services publics au départ, dont la gestion est déléguée à une communauté.

Dans cette étude, l'expression « communs fonciers urbains » recouvre un champ plus étroit : elle se rapporte aux communs relatifs à l'accès et à l'usage du sol urbain. L'adjectif « foncier » fait référence au sol, mais non pas comme donnée physique (approche environnementale), plutôt comme une production de l'activité sociale (Fuys, Mwangi et Dohrn, 2008 ; Boulay et Buhot, 2013).

### *Trois catégories d'objets d'étude*

Trois catégories d'objets d'étude dans les pays du Sud ont été pré-identifiées au démarrage de l'étude<sup>7</sup>. Il s'agit de situations concrètes où des groupes d'habitants participent à la production et à la mise en œuvre de règles collectives d'accès et d'usage du sol, à travers des dispositifs variés (institutions, instruments, dynamiques d'acteurs, etc.). Ces trois catégories, non strictement étanches entre elles, sont :

1. Les tenures foncières collectives dites traditionnelles et leur forme contemporaine en milieu urbain (ex. collectivités familiales, tenure coutumière, religieuse, etc.). Elles peuvent correspondre aux communs dits « historiques » mais une attention particulière est accordée à leur éventuelle mutation contemporaine, notamment au contact de l'urbanisation.
2. Les formes modernes de tenure foncière collective, plus récentes, souvent reconnues voire initiées par l'État (ex. : Community Land Trust, coopérative d'habitat, etc.).
3. Les pratiques de *commoning*, soit les luttes collectives dans le domaine de l'habitat et les régularisations foncières collectives.

Cette catégorisation a servi à identifier un premier ensemble élargi d'études de cas avant de concentrer le travail sur un panel de six cas. Simple outil de travail, elle n'a pas été considérée comme figée, notamment parce qu'un aspect important de l'étude a été d'étudier leur dynamique contemporaine. L'analyse a permis de repenser ces catégories et de proposer une autre typologie (voir section Analyse).

### **Cadre et objectifs de l'étude**

Pour résumer, l'étude prend pour objet des situations où des groupes d'habitants participent à la production et à la mise en œuvre de règles collectives d'accès et d'usage du sol, à travers des dispositifs variés, qui ne recoupent pas strictement les mécanismes d'allocation par le marché

---

<sup>6</sup> Voir, entre autres nombreux exemples, les expériences recensées lors du Festival « Le Temps des Communs » dans le monde francophone <http://tempsdescommuns.org/> ; ou du colloque de Bologne sur les communs urbains "The City as a commons" <http://urbancommons.labgov.it/>.

<sup>7</sup> Ces catégories se sont inspirées, tout en les complétant, des trois objets définis dans son rapport par Yves Cabannes (2013 : 4) : "(i) *collective or communal ownership, including co-operatives (ownership is vested in the co-operative or group of which residents are co-owners)* ; (ii) *community land trust (a non-profit organization develops and stewards affordable housing on behalf of a community)* and (iii) *customary ownership or use*".

ou par les pouvoirs publics, tout en pouvant s'y articuler. Le statut juridique de la possession du sol n'est pas un critère discriminant.

Elle adopte une définition pragmatique, souple et ouverte des situations de « communs fonciers urbains », guidée par les pratiques et les cas concrets, forcément divers, compte tenu des différents contextes sociaux politiques, culturels, et législatifs. Elle s'intéresse aux pratiques de *commoning* (« faire commun »), sous des formes explicites ou implicites, organisées ou de facto.

L'étude est de nature exploratoire, ce qui signifie qu'elle vise à identifier les enjeux et des pistes de travail, à l'aide d'un champ de recherche large et d'études de cas multiples. Elle ouvre des perspectives de recherche et se situe en amont d'une recherche analytique et explicative détaillée. Elle adopte enfin une posture non prescriptive.

Son objectif est de produire une réflexion sur les formes de propriété ou d'occupation du sol collectives dans les villes en développement en 2016, et les enjeux qui y sont liés en termes de développement urbain durable et d'inclusion sociale, en s'appuyant sur la notion de communs. Elle remplit cet objectif à travers trois axes d'investigation qui seront explorés dans la mesure des données disponibles et des situations offertes par les études de cas, et dans les limites méthodologiques de l'étude (cf. ci-après). Un quatrième axe serait à développer dans le cadre de recherches futures.

### 1. Documenter les communs fonciers urbains

Il s'agit de décrire ces dispositifs collectifs d'accès et d'usage du foncier urbain, notamment en mettant en lumière les processus de construction des règles, les communautés concernées et les ressources en jeu.

### 2. Questionner leurs effets urbains, sociaux, en termes d'un développement urbain inclusif et durable

La simple existence de ces communs, malgré des tentatives anciennes et récurrentes d'imposer un droit de propriété privé, prouve qu'ils répondent à certains besoins, à certaines situations sociopolitiques et à certaines conditions économiques. On peut donc se poser la question de leurs effets, au regard d'un certain nombre d'enjeux clés des villes en développement, notamment :

- inclusion sociale,
- sécurité foncière,
- paix sociale,
- intérêt général (fiscalité, aménagement urbain).

### 3. Examiner leur mise en œuvre

Examiner la mise en œuvre de ces communs revient à comprendre comment ils trouvent une forme concrète dans des contextes particuliers et face à deux institutions-clés : les pouvoirs publics (l'État en particulier) et le marché<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Ou un « système État-marché » <http://www.mutadis.org/recherches/methode-de-changement/seminaire-cems/>

Face à des situations d'occupation du sol souvent non réglementaire, l'attitude des pouvoirs officiels peut prendre des formes très diversifiées. Elle peut prendre la forme d'expulsions ou à l'inverse d'une légalisation de ces occupations, mais aussi de formes intermédiaires entre ces deux extrêmes (laisser-faire, reconnaissance administrative par des « petits papiers », reconnaissance par l'aménagement urbain et les documents d'urbanisme, etc.). Quelles sont les formes de reconnaissance ou au contraire de condamnation de ces communs ? Quels sont leurs moyens et leurs justifications ?

Si la théorie des communs cherche une alternative à la stricte allocation par le marché, les situations urbaines restent imbriquées dans les mécanismes de marché, qui donnent notamment sa valeur au sol. La question se pose alors plus en termes d'articulation des communs au marché.

#### 4. Ouvrir le champ de réflexion et d'expérimentation

Enfin, une telle étude initie un renouvellement de la vision de la question foncière urbaine, en l'abordant sous l'angle des communs. Sans pouvoir y répondre étant donné sa portée limitée, l'étude pose plusieurs questions en ce sens : dans quelle mesure des alternatives au droit de propriété privée sont-elles possibles et souhaitables ? Comment peuvent-elles s'insérer dans les situations politiques, sociales et institutionnelles existantes ? En d'autres termes, il s'agit d'ouvrir le champ des possibles, en matière de réflexion, de recherches futures et de projets concrets.

#### • **Méthodologie**

Cette étude est de nature exploratoire. Elle s'appuie sur deux démarches : une revue de la littérature scientifique et des études de cas. Les deux démarches ont vocation à s'enrichir mutuellement. Ainsi la revue de littérature a permis de poser un cadre d'analyse et de pointer les enjeux théoriques de l'étude ; en retour, les études de cas servent à révéler les enjeux pratiques et à poser de nouvelles questions.

##### *Une revue de littérature*

Tout d'abord, il s'agissait de passer en revue les écrits scientifiques et opérationnels sur le sujet en partant du constat que les communs fonciers urbains n'ont pas fait l'objet de travaux dédiés. Son intérêt est de mettre en évidence ce que l'approche par les communs peut apporter à une réflexion sur les enjeux fonciers dans les villes du Sud. Elle prend en compte des travaux en philosophie, économie, droit, sociologie, ou encore études urbaines, etc., ainsi que des débats conceptuels autant que des recherches appliquées, voire militantes.

##### *Des études de cas multiples*

La démarche d'étude de cas multiples correspond à une approche qualitative et exploratoire : il s'agit de documenter, à l'aide d'une grille d'analyse souple et d'une multitude de cas d'étude, les principales formes de communs fonciers urbains et d'esquisser une analyse des enjeux clés.

Une représentativité des différents continents a été recherchée, mais il n'y a aucune représentativité statistique et ces études de cas n'ont pas vocation à être comparées de manière stricte. Il s'agit plutôt de travailler dans la perspective d'études de cas « révélatrices », permettant de tirer des enseignements clés.

*Données*

Les données utilisées sont des données secondaires, c'est-à-dire collectées par d'autres chercheurs. Elles sont principalement issues de la littérature scientifique, de la littérature militante et de la littérature grise (documents de projets), mais également d'entretiens avec des experts et praticiens. La collecte des données a également été alimentée par la participation à des conférences et séminaires, notamment à deux chantiers de réflexion : celui de la division de la Recherche de l'Agence française de développement<sup>9</sup> (AFD) et celui du Comité technique Foncier et développement.

*Intérêts et limites d'une étude exploratoire*

Cette étude est de nature exploratoire, puisque le sujet des communs fonciers urbains tel que nous l'avons défini en introduction a été peu étudié jusqu'à présent.

Elle présente l'intérêt de faire un premier cadrage théorique de la question, et de positionner la notion vis-à-vis des enjeux de développement et de coopération dans le secteur urbain. Enfin, elle permet d'identifier un panel élargi d'études de cas et d'examiner certains cas paraissant significatifs ; ceci sur un temps court.

En contrepartie, une telle démarche présente des limites : en l'absence d'enquêtes de terrain, l'étude est tributaire des données disponibles depuis l'Europe ; en couvrant trois continents, le panel d'études de cas autorise seulement une comparaison raisonnée ; finalement, elle permet surtout de remplir un objectif de documentation en produisant une vision synthétique des principaux enjeux, plutôt qu'une analyse qualitative approfondie sur tous les axes d'investigation prédéterminés.

En définitive, cette étude ouvre des questions plutôt que d'y répondre, et appelle à de futures recherches.

---

<sup>9</sup> <http://www.afd.fr/home/recherche/programmes-recherche-afd/communs>

## I. REVUE DE LITTÉRATURE

---

Les communs constituent une approche philosophique, économique, juridique, politique, du fonctionnement des sociétés. Comment cette approche peut-elle permettre d'aborder la question foncière urbaine dans les pays en développement ?

### *Aspects épistémologiques*

Les communs représentent un champ foisonnant de recherches, de positionnements militants et d'expérimentations pratiques, appliqués à de nombreux secteurs et objets et impliquant une diversité d'approches disciplinaires (économie, droit, sociologie, etc.)<sup>10</sup>. Dans cet ensemble de travaux, la question des « communs fonciers urbains » n'occupe pas une place bien définie et fait l'objet de peu de travaux dédiés<sup>11</sup>.

Elle recoupe cependant plusieurs débats : (i) un débat économique-juridique sur les droits de propriété ; (ii) dans le domaine du développement urbain, un débat sur les aspects fonciers de la formation et de l'amélioration des quartiers précaires dans les villes du Sud ; (iii) un ensemble de débats d'idées et d'expérimentations pratiques proposant des solutions alternatives d'habitat. Ces trois corpus sont utiles pour cadrer l'étude.

Le premier corpus est constitué des travaux en économie, droit et philosophie s'intéressant à la notion de propriété, notamment la propriété foncière. Il en ressort que traiter des communs fonciers urbains revient à abandonner une conception civiliste de la propriété et à faire du statut juridique de la propriété un moyen au service d'une fonction sociale plutôt qu'une fin en soi.

Le second corpus reprend les recherches sur le lien entre foncier et vulnérabilité socio-économique, et les réflexions sur les interventions les mieux adaptées pour améliorer les conditions de vie dans les quartiers précaires. Il nous renseigne sur l'importance de la sécurisation foncière dans les mécanismes de pauvreté, l'impasse du modèle unique de la propriété privée légale et l'intérêt de prendre en compte une large gamme de modes de tenures foncières, y compris collectives.

Le troisième corpus est composé de textes plus militants et reflète des expérimentations pratiques visant à sortir du seul modèle de la propriété privée. Il prouve qu'à l'intérieur de cadres juridiques contraignants, y compris d'inspiration civiliste, des expérimentations sont possibles. Il suggère de s'intéresser aux pratiques de mise en commun (*commoning*) dans le domaine du foncier et de l'habitat.

Ces trois corpus n'ont pas le même rapport à la théorie et au terrain. Ainsi, les recherches économiques, juridiques et philosophiques sont plutôt de nature théorique ; les recherches en études urbaines se reposent largement sur des enquêtes de terrain, qu'elles soient qualitatives ou quantitatives ; le troisième corpus est plutôt constitué de recherche-action, où s'entremêlent militantisme, projets de terrain et réflexions. Nous revenons sur cet aspect en introduction des études de cas. En complément, les auteurs les plus souvent cités travaillant sur les communs fonciers urbains sont présentés en annexe.

---

<sup>10</sup> Synthétisé par Stéphanie Leyronas (2015).

<sup>11</sup> En dehors du travail de Yves Cabannes (2013).

## 1. Communs et propriété (foncière)

Selon Coriat (2015a), « *la révolution des communs est d'abord une révolution des droits de propriété* ». La question de la propriété est particulièrement développée dans la littérature sur les communs, mais également controversée et sans positionnement uniforme entre les auteurs et les disciplines. On peut distinguer trois postures.

### 1.1 La propriété comme obstacle conceptuel

Au sens large, l'approche des communs (non appliquée à une thématique particulière) peut se lire comme une contestation d'une société où tout peut faire l'objet de propriété privée et de son corollaire, la marchandisation. La propriété est alors considérée au sens juridique littéral et relevant du Code civil, c'est-à-dire représentant un droit exclusif, absolu (*usus, fructus, abusus*) et imprescriptible<sup>12</sup>. Les différents régimes de propriété, privé ou public, proposés par le système civiliste, ne permettent pas de prendre en compte la notion de partage contenue dans les communs. La notion de propriété est alors considérée comme un « obstacle conceptuel » à une réflexion en termes de communs (Le Roy, 2015b)<sup>13</sup>.

Dans cette perspective, l'approche des communs se positionne comme une *alternative radicale* à la propriété. C'est d'ailleurs le message véhiculé par certains mouvements militants des communs et le parti pris de rupture représenté notamment par Dardot et Laval. Selon ces derniers, les communs représentent une véritable « révolution » à l'encontre de la notion de propriété (Dardot et Laval, 2014 : 583) :

*Comme principe, le commun définit une norme d'inappropriabilité. Il impose en effet de refonder toutes les relations sociales à partir de cette norme : l'inappropriable est (...) ce qu'on ne doit pas s'approprier parce qu'il doit être réservé à l'usage commun.*

Cette posture en faveur d'une dissolution de la propriété semble trouver des applications concrètes pour ce qui est des communs informationnels (via par exemple les logiciels en *open source*)<sup>14</sup>, mais plus difficilement dans le cas du sol urbain. Premièrement, il n'existe pas à l'heure actuelle de statut juridique correspondant au fonctionnement des communs (cf. journée CTFD Forêts, intervention de Philippe Karpe et Étienne Le Roy)<sup>15</sup>. Deuxièmement, dans le cas des ressources tangibles comme le foncier, la question de la rareté se pose et l'enjeu réside non plus dans l'amélioration de la qualité de la ressource (comme dans les communs informationnels), mais dans la gestion de sa rareté. Troisièmement, dans la notion de communs réside l'idée d'une communauté relativement fermée, ce qui pose la question des ayants droit,

---

<sup>12</sup> Selon l'article 544 du Code civil, la propriété est « le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue ».

<sup>13</sup> Notons que la formation du droit de propriété au sens du Code civil a un lien fort avec le développement du marché et de l'individualisme, dans le contexte de la Révolution française (Le Roy, 2015a).

<sup>14</sup> Elle trouverait plus d'applications concrètes à propos des communs informationnels, notamment dans le domaine de la culture et de la science. Ainsi, on voit apparaître de nouveaux dispositifs juridiques autour des logiciels, du savoir et de la connaissance, tels que les licences en *open source* et *creative commons*, qui permettent de séparer la reconnaissance du créateur d'une œuvre de ses usages par autrui. De tels dispositifs permettent une diffusion des œuvres et leur fructification par apport de tous. « Le but du commun est alors d'assurer l'enrichissement de la ressource en préservant (voire améliorant) sa qualité » (Coriat, intervention au cycle de conférence du chantier « Communs » de l'AFD, 3 décembre 2015).

<sup>15</sup> Même si la *Common Law* y serait plus favorable.

donc de l'appropriation. Cela invite à penser le lien entre communs et propriété, tout en sortant d'une conception civiliste de la propriété (Le Roy, 2015a).

## 1.2 La propriété comme faisceau de droits

Dès lors, une seconde posture fondée sur les recherches sur les communs peut être identifiée. Elle est basée sur la notion de « faisceaux de droits » (*bundle of rights*). La propriété est alors définie non plus comme pleine et entière et accordée aux individus, mais comme un ensemble de droits alloués de manière différenciée aux membres d'une communauté. Ainsi, sur une même ressource peuvent se superposer différents droits. On distingue classiquement : droit d'accès, droit de prélèvement, droit de management, droit d'exclusion et droit d'aliénation (Attard, 2013a). Par exemple dans le cas des pêcheries étudiées par Schlager et Ostrom (1992), cinq types de droits alloués à différentes catégories de détenteurs de droits sont identifiés :

**Tableau 1. Bouquet de droits associés aux catégories de détenteurs de droits**

	Propriétaire	Possesseur	Détenteur de droits d'usage et de gestion	Utilisateur autorisé
Accès et extraction	X	X	X	X
Gestion	X	X	X	
Exclusion	X	X		
Aliénation	X			

Source : Schlager et Ostrom (1992 : 252)

Les communs permettent alors de repenser la question de la propriété, non plus dans un cadre civiliste, mais dans le cadre du pluralisme juridique.

Cette conception se rattachant à la nouvelle économie institutionnelle trouve un écho dans une autre théorie d'ordre juridique, relative à la « fonction sociale de la propriété ». C'est la troisième posture que l'on peut identifier.

## 1.3 La fonction sociale de la propriété, la primauté de l'usage

Cette posture remet en cause le caractère absolu de la propriété foncière au vu de la rareté de la ressource. Elle affirme que la propriété ne vaut pas en soi, mais seulement si elle remplit ses fonctions qui transcendent l'intérêt de son titulaire et qui sont assignées par la société. Elle permet de déplacer la focale, et de passer d'une question juridique relative au statut de propriété, à une question sociale relative à l'usage du sol.

La notion de propriété n'est alors plus un obstacle à la réflexion sur les communs, mais doit être placée en second plan. Le rapport entre communs et propriété n'est pas un rapport d'opposition, mais de complémentarité, dans la mesure où le statut de propriété est au service d'une fonction sociale (l'usage) et non une fin en soi (Le Roy, 2015a).

Cette conception est ancienne, affirmée déjà par Aristote mais aussi Auguste Comte, ou le juriste Léon Duguit. En pratique, cette idée s'est incarnée dans la mise en place du droit de l'urbanisme et de l'immobilier, restreignant toujours plus la liberté des propriétaires pour l'intérêt général, à travers par exemple des servitudes de passage, des réglementations en matière de fixation des



loyers, etc. (Comby et Renard, 1996 ; Bernard et Thys, 2014). Elle a également donné lieu à des expérimentations pratiques contemporaines de formes alternatives d'habitat, évoquées plus bas, où des modalités de possession du sol sont adaptées à la gestion commune et à l'intérêt de la communauté, voire de la société.

En définitive, le lien entre approche des communs et notion de propriété est complexe. On retiendra de cette revue de littérature qu'une posture féconde pour l'étude des communs fonciers est une posture non exclusivement juridique, permettant de considérer les enjeux sociaux et de développement et de lutte contre la pauvreté du foncier (cf. section suivante). Une telle approche est également pragmatique, car elle autorise de considérer des cas d'étude dans un cadre juridique contraignant, et où il n'existe pas de statut juridique relatif aux communs, mais où sont élaborés des « accommodements pratiques avec la propriété » (Le Roy, 2015a : 30).

## **2. Foncier et vulnérabilité dans les quartiers précaires**

Les réflexions sur la dimension foncière de la formation et de l'amélioration des quartiers précaires dans les pays du Sud constituent le second corpus utile pour cette étude. L'urbanisation dans les pays du Sud est marquée par la formation de quartiers précaires, caractérisés par l'autoconstruction, l'occupation non autorisée du sol et généralement l'absence d'équipements et de services publics, sources de vulnérabilité sociale, économique, environnementale et sanitaire<sup>16</sup>. Ces quartiers constituent donc une préoccupation importante de la recherche urbaine comme de l'aide au développement, dans une optique de réduction de la pauvreté et d'amélioration des conditions de vie des populations. Les travaux effectués dans ce champ ont démontré l'incidence forte des situations foncières sur la formation de ces quartiers, ainsi que sur les mécanismes de la pauvreté urbaine. Il en découle des propositions opérationnelles favorisant la sécurisation foncière plutôt que la légalisation, rejoignant l'idée de la fonction sociale de la propriété et un intérêt pour les règles de gouvernance locales.

### **2.1 Le socle foncier des quartiers précaires**

La formation des quartiers précaires est largement liée aux situations et dynamiques foncières. La première exclusion subie par les habitants de ces quartiers est souvent foncière (Durand-Lasserve, 1986) en conséquence d'un pluralisme juridique non reconnu d'une part, et de cadres légaux et réglementaires ainsi que d'un marché foncier excluant les plus pauvres, d'autre part.

Ainsi, dans les pays du Sud pour la plupart postcoloniaux, le dispositif foncier légal s'est érigé en négation totale des règles foncières préexistant à la colonisation, notamment coutumières ou religieuses. Ainsi, le modèle de la propriété foncière privée, pleine et entière a été imposé dans les pays colonisés par la France, alors que les conceptions coutumières en Afrique subsaharienne, ou religieuses au Maghreb, considéraient la terre comme sacrée, donc en grande partie non appropriable à titre privé. Les pratiques foncières précoloniales ne posaient pas la question de la propriété mais en organisaient les usages et leur répartition. Cette même négation

---

<sup>16</sup> ONU-Habitat définit les bidonvilles comme un environnement d'habitation dépourvu d'un ou plusieurs des éléments suivants : accès à un approvisionnement en eau amélioré ; accès à un système d'assainissement amélioré ; surface habitable suffisante (pas plus de trois personnes partageant la même pièce) ; qualité structurelle et durabilité des logements ; et sécurité d'occupation (UN-Habitat, 2003). Le Gret et l'AFD distinguent quatre types de quartiers précaires : (1) des bidonvilles ou quartiers les plus précaires ; (2) des quartiers informels, plus mixtes, en voie de consolidation ; (3) des quartiers irréguliers ou non planifiés, construits en dur et aménagés sans intervention ni autorisation de la puissance publique ; (4) des centres-ville ou centres historiques dégradés, paupérisés (AFD, 2014).

s'est déroulée en Amérique latine vis-à-vis des peuples indigènes (Comité technique Foncier et développement, 2009). Cependant, ces systèmes de référence antérieurs à la colonisation n'ont souvent pas été totalement éradiqués, de même que le modèle colonial ne s'est pas toujours imposé dans les pratiques, même s'il est inscrit dans les règlements. En particulier en Afrique de l'Ouest, la référence à la coutume est toujours bien présente dans les transactions foncières, et les acteurs se revendiquant de la coutume gardent un rôle important, même si non officiel. Il en découle la coexistence a minima de ces deux systèmes de règles foncières.

Les voies officielles d'accès au sol urbain sont souvent inaccessibles à la majorité des populations dans les pays en développement. Par exemple, en Afrique de l'Ouest francophone, obtenir un titre foncier légal représente un coût inaccessible à la majorité de la population, ainsi qu'une connaissance fine des administrations loin d'être répandue. La mise à disposition des terrains publics pour l'habitat social en Amérique latine, en Afrique et en Asie est loin d'avoir suivi le rythme de la croissance urbaine. Le marché foncier formel, dont le développement va de pair avec le développement de la propriété privée et les réformes de libéralisation – en particulier en Amérique latine et en Asie –, relève d'une compétition mondiale qui exclut les plus pauvres (Michel *et al.*, 2011). En conséquence, l'accès au sol urbain relève largement de processus non réglementaires, eux-mêmes relativement diversifiés : invasion des terrains publics ou privés en Amérique latine, filières néocoutumières dans les périphéries des villes africaines, consolidation d'occupations historiques informelles dans certains centres-villes, etc.

Les villes du Sud se construisent donc en marge du cadre légal et réglementaire, mais selon certaines règles de référence coutumière, religieuse, ou relevant de la débrouille dans un contexte de pauvreté et d'exclusion. La production de la ville dans les pays du Sud, et en particulier des quartiers précaires, relève donc du pluralisme juridique, mais qui n'est pas assumé ni reconnu par les instances publiques. Cette absence de reconnaissance conduit souvent au non-équipement de ces quartiers ou à leur équipement tardif. Elle est également, du point de vue des habitants, source d'insécurité foncière, définie comme la menace d'être expulsé sans compensation<sup>17</sup> (UN-Habitat, 2008).

## 2.2 La sécurité foncière dans les mécanismes vulnérabilité/résilience

La recherche urbaine, en anthropologie et en économie, a également démontré le rôle du foncier dans les mécanismes de vulnérabilité/résilience. Ces analyses partent d'une conception de la pauvreté non pas comme uniquement monétaire, mais comme vulnérabilité, c'est-à-dire correspondant à une configuration complexe d'actifs monétaires et non monétaires (emploi, santé, éducation, réseaux de solidarité, etc.). Au sein de ce « portefeuille » d'actifs, le foncier a une place fondamentale du fait de ses multiples fonctions (Moser, 1998). En effet le sol est certes le socle du logement, mais il détient également souvent une fonction d'épargne, dans des économies informelles ne permettant pas l'accumulation monétaire et dans des contextes où le secteur bancaire est peu développé ou inaccessible. Il constitue aussi un moyen de production, notamment pour toutes les activités économiques artisanales et/ou informelles s'exerçant à

---

<sup>17</sup> Selon UN-Habitat, les deux composantes de la sécurité de la tenure foncière sont : (i) une durée raisonnable des droits, appropriée à l'usage du sol et aux besoins sociaux de l'usager ; (ii) une protection légale effective contre les évictions ou les restrictions arbitraires des droits, avec des garanties et des recours légaux ou sociaux contre la perte de ces droits (*“Reasonable duration of rights appropriate to the use to which the land is put and the social needs of the land user, and Effective legal protection against eviction or arbitrary curtailment of land rights, with enforceable guarantees and legal/social remedies against the loss of these rights”*) (UN-Habitat, 2008 : 7).

domicile. Il est également au cœur des réseaux de solidarité fondés sur le voisinage. La menace de perdre sa parcelle et son logement met en péril l'ensemble de ces actifs et rend plus vulnérables les ménages. À l'inverse, la sécurité foncière peut constituer un levier de développement et de réduction de la pauvreté à l'échelle des ménages : elle encourage les investissements dans l'amélioration du logement ou le développement d'activités économiques, elle permet le travail ou l'éducation des personnes du ménage restant au domicile par peur des évictions (femmes et enfants bien souvent), entraînant finalement des incidences positives en matière de santé (Payne, 2002).

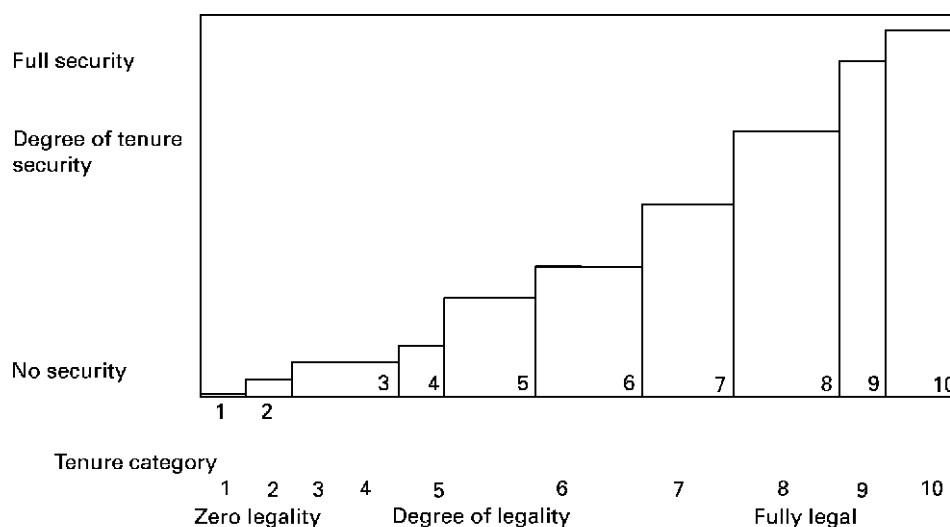
La sécurisation foncière est ainsi devenue un axe fort des interventions de développement depuis le début des années 2000 (Comité technique Foncier et développement, 2009) ; un débat persiste cependant sur les moyens de cette sécurisation.

### **2.3 Sécuriser plutôt que légaliser**

À partir des années 1980, et plus encore sous l'influence des écrits de l'économiste Hernando De Soto (2000), l'objectif de sécurisation s'est concrétisé par des politiques de légalisation foncière, autrement dit d'attribution massive de titres de propriété privée.

Ces politiques ont néanmoins montré leurs limites en termes d'efficacité, voire d'applicabilité (Payne, Durand-Lasserve et Rakodi, 2009 ; Michel *et al.*, 2011). En particulier, du fait du pluralisme juridique il n'est pas toujours juste de supposer que la légalité est source de sécurité. La légalisation par le développement de la propriété privée a également pu entraîner des évictions par le marché au détriment des populations pauvres, ou la cristallisation des inégalités socio-économiques ou de genre (Durand-Lasserve, 2006).

Prenant acte de la pluralité des situations foncières, de l'épaisseur historique du foncier, du pluralisme juridique, un certain nombre d'auteurs dénoncent la solution unique de la propriété privée et encouragent la reconnaissance des droits fonciers locaux et la large gamme des situations foncières existantes, fussent-elles coutumières ou collectives (Rolnik et De Schutter, 2014). La notion de « tenure foncière » est ainsi utilisée pour évoquer les modes de possession du sol, qui ne se résument pas à la propriété privée mais représentent plutôt un continuum (cf. schéma ci-après).



Tenure categories found in many cities:

- 1 Pavement dweller
- 2 Squatter tenant
- 3 Squatter 'owner' - un-regularised
- 4 Tenant in unauthorised subdivision
- 5 Squatter 'owner' - regularised
- 6 Owner - unauthorised subdivision
- 7 Legal owner - unauthorised construction
- 8 Tenant with contract
- 9 Lease-holder
- 10 Free-holder

NB: For simplicity, this illustration deletes customary and Islamic tenure categories

**Schéma 3. Diversité des modes de tenure foncière**

Source : Payne (2001 : 419)

Ainsi, l'ancienne rapporteure spéciale des Nations unies sur le droit à un logement convenable, Raquel Rolnik (2013), ou encore UN-Habitat (2008) se positionnent en faveur d'une reconnaissance et d'une sécurisation des modes de tenure existants plutôt que d'une distribution massive de titres fonciers. Cette position implique que des interventions diverses puissent être élaborées selon les situations locales : la reconnaissance de droits d'occupation ou de droits coutumiers et collectifs, la délivrance de permis d'occupation temporaire, l'encadrement du marché locatif, ou encore la structuration du rôle des instances coutumières (UN-Habitat, 2008).

**Encadré 1. Le droit à un logement convenable et à la sécurité d'occupation selon les Nations unies**

Le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme définit le droit au logement convenable (*adequate housing*) comme : « le droit (...) de pouvoir habiter dans sa propre maison, au sein d'une communauté, en toute sécurité et de façon à vivre dignement et en paix<sup>18</sup>. »

Ce droit a sept composantes :

- la sécurité d'occupation ;
- le respect de la capacité de paiement ;
- l'habitabilité ;
- l'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures ;
- la facilité d'accès ;
- un emplacement convenable et permettant un accès à des opportunités d'emploi et de services ;
- le respect du milieu culturel.

Le Conseil des droits de l'homme des Nations unies a nommé Raquel Rolnik rapporteure spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard. En 2013, elle a produit un rapport portant précisément sur la sécurité d'occupation des populations urbaines pauvres (Rolnik, 2013).

Le rapport s'est appuyé sur deux instruments : les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (2012) et les Principes concernant la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées (2005). Raquel Rolnik y définit les principes directeurs de la sécurité d'occupation des populations urbaines pauvres :

- renforcer les diverses formes d'occupation,
- accroître la sécurité d'occupation,
- rechercher en priorité des solutions in situ,
- promouvoir la fonction sociale de la propriété,
- lutter contre la discrimination fondée sur le régime d'occupation,
- promouvoir la sécurité d'occupation des femmes,
- respecter la sécurité d'occupation dans les activités commerciales,
- renforcer la sécurité d'occupation dans la coopération pour le développement,
- autonomiser les populations urbaines pauvres et responsabiliser les États,
- garantir l'accès à la justice.

### **3. Les solutions « alternatives » d'habitat**

Entrent enfin dans cette revue de littérature un ensemble de textes militants et/ou relatant des expériences pratiques, dans les pays du Nord comme du Sud, s'attachant à résoudre des problèmes d'habitat (Davis, 2010 ; Mathivet, 2014 ; Arnold et Lemarié, 2015 ; Denèfle, 2016).

<sup>18</sup> <http://www.ohchr.org/FR/Issues/Housing/toolkit/Pages/RighttoAdequateHousingToolkit.aspx>

Le point commun de ces textes est d'entrer dans la question des communs fonciers urbains à partir d'un constat de crise de l'habitat.

### Encadré 2. Recherche, plaidoyer et militantisme à l'échelle internationale

Parce qu'elle s'érige en partie contre le système dominant de la propriété privée individuelle et du marché, la littérature sur les communs fonciers urbains entretient des liens ténus avec le plaidoyer, le militantisme et les projets concrets à l'échelle internationale. Les thèmes fédérateurs sont ceux du droit à la ville, du droit au logement, de la fonction sociale du sol et de la reconnaissance des populations des quartiers précaires.

Ces liens se manifestent à travers des parcours hybrides d'auteurs entre recherche académique, activisme dans les ONG et participation au plaidoyer international. Ils sont particulièrement visibles dans les processus de plaidoyer des Nations unies, avec des rapports intermédiaires qui alimentent la recherche et qui sont produits par des universitaires. Concernant les communs fonciers urbains, on peut citer le travail autour du logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard (voir encadré ci-dessus). Ces liens prennent également la forme de collaboration entre universités et grandes ONG de défense des droits humains, de droit à la ville et de droit au logement. Parmi ces ONG, *Asian Coalition for Housing Rights*, *Shack/Slum Dwellers International*, *Habitat for Humanity International*, *International Housing Coalition* semblent les plus actives à l'échelle internationale<sup>19</sup>.

L'intérêt de cette littérature est de présenter un panel d'expériences de « communs fonciers urbains » (dont certaines seront reprises dans nos études de cas) et d'exposer concrètement les chemins trouvés, à travers des luttes sociales, pour élaborer des modèles dits « alternatifs » d'habitat au sein de systèmes existants. Enfin, ces chemins attirent l'attention sur le processus d'élaboration de ces modèles à différentes échelles : à l'intérieur des communautés, en rapport avec les institutions publiques et avec le marché. Sans entrer dans le détail des études de cas, nous présentons de manière synthétique les grands axes de cette littérature.

### 3.1 La crise de l'habitat

Ces textes mettent en cause le système d'habitat dominant, caractérisé (avec des nuances selon les pays) par la prédominance de la propriété foncière privée et le fonctionnement excluant du marché foncier. Ce système est considéré comme un obstacle pour l'accès à un logement convenable, et plus largement pour le droit à la ville<sup>20</sup>.

Selon les pays, les points de blocage peuvent être différents. En Occident, les prix fonciers et la spéculation foncière et immobilière sont identifiés comme étant les causes du mal-logement, y

<sup>19</sup> Par ailleurs, le thème des communs est en train de se structurer en réseaux de recherche/plaidoyer à plusieurs échelles. Notons notamment les organisations suivantes : International Association for the Study of the Commons-IASC (recherche universitaire) ; "European Commons Assembly" créé à Bruxelles en novembre 2016 (mouvement citoyen).

<sup>20</sup> Défini par Lefebvre comme un accès physique à la ville matérielle, mais également une réappropriation des valeurs d'émancipation liées à la ville : « le droit à la ville se manifeste comme forme supérieure des droits : droit à la liberté, à l'individualisation dans la socialisation, à l'habitat et à l'habiter. Le droit à l'œuvre (à l'activité participante) et le droit à l'appropriation (bien distinct du droit à la propriété) s'impliquent dans le droit à la ville » (Lefebvre, 1968 : 155), voir aussi Pereira et Perrin (2011).

compris pour les classes moyennes, ce que met en avant la lutte pour le droit au logement, devenu en France un droit opposable (Bernard et Thys, 2014 ; Denèfle, 2016). En Amérique latine, ces mouvements se sont inscrits comme une revendication pour l'accès physique à la ville, à travers par exemple les invasions urbaines au Mexique ; plus récemment en contestation des modèles de villes globales incarnées par les méga-événements à Rio (jeux Olympiques et coupe du Monde de football). Dans les pays en développement en général, les difficultés d'accès au foncier et la précarité dans l'occupation du sol sont en cause (Rolnik et De Schutter, 2014 ; Gonçalves, 2016) ; les luttes sont dirigées vers le droit à un logement digne.

### 3.2 La recherche d'alternatives collectives et solidaires

Ces textes reflètent une recherche d'alternatives en s'appuyant sur l'idée de fonction sociale du foncier et du logement. Elle se traduit par des solutions relevant du collectif et dans une logique de partage et de solidarité.

La notion de fonction sociale du foncier revient à mettre en avant son usage, comme socle du logement en particulier, invitant ainsi à « repenser la propriété » (Denèfle, 2016). Elle recoupe également la notion de collectif, vue non seulement comme une possible échelle de gouvernance, mais également comme le socle du partage d'une ressource, plutôt que son appropriation privative. Au centre des préoccupations se trouvent donc les moyens pour que tous aient accès à la terre pour se loger, et le contrôle des mécanismes de marché excluants, en premier lieu desquels la spéculation foncière. L'idée de collectif n'est plus seulement rattachée à la communauté, mais aussi à la notion de partage et de solidarité.

Ces solutions se rapprochent donc au plus près de la philosophie des communs (dimension collective, notion de partage) et des interrogations relatives aux communs fonciers urbains dans les pays en développement (accès à l'habitat, sécurité foncière, justice sociale, etc.).

### 3.3 Les éléments critiques du *commoning*

Ces solutions sont présentées par Yves Cabannes comme des « utopies réelles<sup>21</sup> » (Cabannes, 2014 : 138), c'est-à-dire prenant corps dans des contextes institutionnels, politiques, juridiques réels et nécessairement contraignants. Elles permettent de saisir les enjeux pratiques critiques de la mise en œuvre des communs fonciers urbains (Cabannes, 2013) :

- l'attitude des institutions publiques, qui peut jouer comme un levier ou un obstacle : dans tous les cas, il s'agit de tenter des expérimentations à l'intérieur ou en marge de la loi, avec l'optique de la faire évoluer ;
- le système de gouvernance élaboré : celui-ci peut ne pas être strictement réservé à la communauté, mais intégrer les autres parties prenantes du fonctionnement de la ville (tels le voisinage et les pouvoirs publics dans le cas des *Community Land Trust*) ;
- le système de financement et le rapport au marché : comment parvenir à un contrôle des mécanismes de bulle foncière et immobilière et de spéculation ? (Par exemple, dans le cas des *Community Land Trust* et des coopératives d'habitat, une subvention publique intervient.)

---

<sup>21</sup> En référence à Erik Olin Wright ([www.realutopias.org](http://www.realutopias.org)) pour qui ces expérimentations « saisissent l'esprit de l'utopie mais (...) restent attentives à ce qui est nécessaire pour permettre à ces utopies de prendre vie ».

- De la lutte à l'institutionnalisation des communs : les racines militantes de ces expérimentations posent la question de la pérennité et donc de l'institutionnalisation des communs.

#### **4. Conclusion : la question foncière urbaine au prisme des communs**

Cette revue de littérature permet de préciser ce que signifie étudier la question foncière urbaine à travers une approche par les communs et l'intérêt d'un tel positionnement de recherche. S'intéresser à la question foncière urbaine à travers le paradigme des communs signifie :

- considérer que la ressource en jeu est l'accès au foncier urbain pour sa fonction sociale, c'est-à-dire dans la perspective d'un habitat digne, impliquant sécurité foncière et contrôle des mécanismes de marché excluants ;
- s'intéresser aux formes collectives de gouvernance de cette ressource ; la dimension collective n'impliquant pas nécessairement la stricte échelle de la communauté, mais aussi les formes de gouvernance incluant les institutions publiques ;
- considérer la dimension de partage et du bien-être collectif en ville.

L'approche par les communs met au cœur la question de l'accès à des conditions de vie dignes en ville, passant par un accès sécurisé au foncier, qui représente un objectif fort de l'aide au développement.

Elle permet également d'explorer les formes alternatives au modèle de la propriété privée individuelle, dont l'inadaptation à certains contextes est décriée par la recherche et les évaluations de projets. Elle renouvelle ainsi le traitement de la question foncière en mettant non pas le statut juridique du sol au centre du questionnement, mais plutôt les règles de gestion. Elle cible des objets peu étudiés dans la littérature sur le foncier urbain, et faiblement pris en compte dans les interventions publiques urbaines.

Elle permet enfin de réfléchir en des termes renouvelés aux cadres d'intervention urbaine (lois, règlements, pratiques d'urbanisme, etc.), et de comprendre ce que les communs permettent d'assurer ou de temporeriser (inclusion, sécurité, paix sociale, etc.).



## II. ÉTUDES DE CAS

### 1. Démarche de travail

Les études de cas permettent de poursuivre la réflexion à partir de situations concrètes et d'explorer les enjeux et les leviers des interventions relatives aux communs fonciers urbains.

La définition des trois catégories d'objets d'étude a conduit tout d'abord à identifier un panel large de cas<sup>22</sup>. Il s'agissait de couvrir des géographies contrastées (Afrique, Amérique latine, Asie) à partir des données disponibles dans la littérature et via les entretiens. À partir de ce premier recensement, six cas significatifs, sur lesquels les données étaient disponibles et qui nous semblaient emblématiques d'une réflexion en termes de communs ou de la dimension collective d'une pratique, ont été étudiés (voir tableau 5 ci-après).

Parallèlement, dans la phase de cadrage de l'étude, une grille d'analyse des études de cas a été définie, répondant aux trois principaux axes d'investigation de l'étude. Elle a servi de guide à la collecte des données et à l'analyse, sans que toutes les questions ne puissent être épuisées dans le cadre de cette étude. En particulier, l'évaluation des effets nécessiterait des recherches empiriques et localisées plus poussées (cf. analyse et conclusions).

**Tableau 2. Grille d'analyse des études de cas**

Objectif	Questions principales	Sous-questions
1. Description réaliser un panorama, documenter des expériences existantes et significatives de communs fonciers urbains	Quelle est la ressource ?	Accès ? Usage ? Autre ?
	Quel(le) est la communauté / le groupe social ?	Comment la/le définir ? Quelles sont ses limites ? Quelle est son histoire ? et son évolution ? A-t-elle/il une origine rurale ? Si oui, comment son organisation évolue-t-elle avec le contact de l'urbanisation ?
	Quelles sont les règles ? Et dans quelle mesure sont-elles reconnues ?	Comment décrire ces règles : quel(s) droit(s) ? A qui ? Sont-ils superposés ? Comment leur gouvernance est-elle organisée ? (Contractuel écrit, oral, à quelle échelle, qui sont les garants du respect, existe-t-il des sanctions, etc.) D'où viennent ces règles (ex. coutume) et comment ont- elles évolué à la période contemporaine et/ou au contact de l'urbanisation ? Y a-t-il des innovations ? Dans quelle mesure sont-elles reconnues par d'autres instances ? Notamment les institutions publiques (reconnaissance légale ou administrative).

<sup>22</sup> Disponible dans les documents intermédiaires de l'étude et repris et complété dans ce rapport en annexe.

2. Effets	Dans quelle mesure ces communs provoquent-ils ou contribuent-ils à résoudre des litiges fonciers ?	Les situations étudiées témoignent-elles de confrontations entre différentes règles relatives à l'usage de la terre et son appropriation ?
	Dans quelle mesure ces règles communes sont-elles compatibles avec les besoins d'aménagement ?	
	Dans quelle mesure les communs fonciers urbains assurent-ils une inclusion socio-urbaine ?	Qui participe ? Qui détient quel droit ?
	Dans quelle mesure les communs fonciers urbains assurent-ils une sécurité foncière ?	Quelle est la robustesse des règles communes face aux pressions du marché/de l'urbanisation ?
3. Reconnaissance officielle et articulation au marché	Quelle est l'attitude des autorités officielles ? Existe-t-il des dispositifs légaux, réglementaires, administratifs, urbanistiques, reconnaissant les communs ?	
	Comment les communs s'articulent-ils aux dynamiques de marché ?	

Pour chaque cas, il a été nécessaire de comprendre le contexte historique, institutionnel, législatif, social, ce que nous avons restitué dans une partie descriptive. Parallèlement, l'analyse devait être transversale et porter sur des aspects communs. Aussi une présentation systématique a été adoptée avec :

- un tableau de présentation du commun (sorte de fiche d'identité) ;
- des éléments de définition ;
- une description du cas en pratique et dans son contexte ;
- un encart présentant des chiffres-clés ;
- une conclusion reprenant la grille d'analyse (effets et enjeux).

Comme indiqué dans la section méthodologique, les études de cas ont été réalisées à partir de la littérature scientifique, technique et militante et d'échanges avec des acteurs ou des experts des projets ou situations étudiées. La diversité des études de cas, ainsi que la contrainte de disponibilité des données, nous ont amenés à utiliser la grille d'analyse de manière souple.

### 1.1 Le panel étudié

Le panel d'études de cas retenues présente, à dessein, une diversité de contextes territoriaux, de conditions d'émergence, de jeux d'acteurs. Partout cependant, ce qui se joue relève de l'accès au sol urbain pour les plus pauvres.

Comme cela a été mis en avant dans la définition des catégories d'objets d'étude, les six cas ne sont pas de même nature. Il s'agit parfois de situations où la ressource mise en commun est statique : le commun relève de la possession et de l'usage du sol (CLT, coopératives, titrisation

collective, prescription acquisitive collective). Dans d'autres cas, on s'intéresse à des pratiques de *commoning*, en l'occurrence à une dynamique de lutte collective pour le droit à rester sur place (*land sharing*, prescription acquisitive collective) qui peut aboutir à des régularisations collectives.

**Tableau 3. Les six cas étudiés**

Catégorie	Cas et localisation	Description
Forme moderne (2)	Community Land Trusts (International, Kenya, Bolivie, Porto-Rico)	Né aux États-Unis, ce dispositif sépare la propriété du sol et celle de l'immobilier. Une organisation à but non lucratif acquiert le sol et le met à disposition des membres de l'organisation pour le logement. Le foncier est ainsi géré collectivement et démocratiquement par les détenteurs des droits d'usage (ainsi que des représentants du quartier et des institutions publiques selon une représentation tripartite). Il existe de nombreux cas en Europe et aux États-Unis aujourd'hui, et quelques-uns dans les pays en développement (Kenya, Bolivie).
Forme moderne (2)	Coopératives d'habitat (Uruguay, Paraguay, Bolivie)	Le modèle uruguayen de « coopérative de logement par aide mutuelle » établi dans les années 1960 fait en particulier référence. Il est basé sur les principes de la propriété collective du sol et du logement (propriété de la coopérative), d'aide mutuelle et d'autogestion.
Régularisation collective (3)	<i>Land sharing</i> (Asie du Sud-Est)	Partage d'un terrain, avec une partie pour l'usage du propriétaire et une partie pour l'usage des habitants (qui peuvent louer ou acheter). S'apparente à un projet de relogement sur place lors d'une vente d'un terrain public à un opérateur privé, ou dans la perspective d'un développement commercial d'un terrain privé. Si le terrain est occupé spontanément par des habitants, le projet de <i>land sharing</i> impose à l'acquéreur/propriétaire de réserver une partie de la parcelle au relogement des habitants illégalement installés sur la parcelle. Le <i>land sharing</i> est un exemple de partenariat public-privé, car une partie du coût du relogement est prise en charge par l'acteur privé (viabilisation du terrain, construction des habitations et des infrastructures).
Forme traditionnelle (1)	Filière néocoutumière de production foncière (Afrique de l'Ouest francophone)	Les parcelles détenues selon la coutume (donc théoriquement collectivement, et sans possibilité de vendre) sont vendues à des particuliers en dehors de toute disposition réglementaire. Ces ventes peuvent être reconnues administrativement (par exemple par une certification municipale, reconnaissant la date de la vente) sans qu'elles soient légalisées, et fournissent une partie importante du foncier pour l'expansion de la ville en Afrique de l'Ouest.
Forme moderne (2) et régularisation collective (3)	Titres fonciers collectifs (Kenya, Namibie, Ouganda)	Sécurisation collective par des titres fonciers collectifs dans les quartiers précaires. Projet GIZ au Kenya qui a échoué à mettre en place des titres collectifs en raison de la réticence des propriétaires, et d'un rapport de force en défaveur des locataires.

		<p>Namibie : options pour les ménages les moins nantis dans le cadre du Flexible Land Tenure System.</p> <p>En Ouganda, la Constitution nationale (1995) et surtout le Land Act (1998) reconnaissent une forme de tenure foncière coutumière. Le Land Board peut délivrer des certificats de tenure coutumière, approuvés par des comités fonciers locaux, à des individus, des familles ou des communautés.</p>
Régularisation collective (3)	Usucapion ou prescription acquisitive collective (Brésil)	<p>Possibilité pour un groupe d'acquérir des droits de propriété après un délai d'occupation paisible d'une terre. Introduite au Brésil en 2001, avec la promulgation de la loi fédérale du Statut de la Ville. Elle permet plus précisément au possesseur d'une maison d'acquérir la propriété de celle-ci s'il y habite depuis plus de 5 ans, si le propriétaire n'est pas intervenu pour récupérer son terrain entre-temps et à la condition que la surface ne dépasse pas 250 m<sup>2</sup>. Étant donné la difficulté d'individualiser les lots dans une favela, la loi permet que ce type de procédure judiciaire de déclaration de l'usucapion soit fait collectivement. Si les conditions citées ci-dessus sont respectées, la propriété est attribuée à un ensemble d'habitants dans un cadre de copropriété.</p>

## 1.2 Des sources écrites émanant d'acteurs de terrain et de chercheurs engagés

À la différence de la revue de littérature, les études de cas s'appuient sur des auteurs ayant une connaissance empirique des terrains et des projets évoqués. Leur rapport au terrain peut être de deux types : académique, lorsqu'il s'agit de terrain de recherche (notamment des thèses) ; engagé, lorsqu'il s'agit de terrain de travail concret, où ils font partie des acteurs de projets. De nombreux profils sont hybrides et les auteurs naviguent de la recherche universitaire à la consultance pour des organisations internationales jusqu'à l'engagement de terrain, à l'instar d'Yves Cabannes qui fait figure d'universitaire renommé, de défenseur des communs et d'acteur de terrain ; ou encore de Raquel Rolnik, conseillère politique au Brésil, universitaire et ancienne rapporteure pour les Nations unies.

Comme dans de nombreux domaines, les recherches sur ces villes du Sud sont plutôt ancrées dans des universités du Nord, même si les chercheurs proviennent du Sud. De nombreux travaux émanent ainsi du Development Planning Unit, de University College London (UCL) en Grande-Bretagne. La Namibie, le Kenya et le Brésil font figure, dans les textes consultés pour ce travail, de viviers de chercheurs au Sud<sup>23</sup>.

Les projets comme la littérature les concernant peuvent avoir un lien ténu avec le militantisme (cf. encadré précédent). C'est le cas en particulier du modèle du CLT, à travers ses fondateurs américains (John Davis par exemple), mais aussi ses défenseurs dans d'autres contextes. Les mouvements des coopératives en Uruguay et pour le droit à la ville au Brésil sont également à l'origine respectivement des coopératives de logement par aide mutuelle et de l'inscription de la prescription acquisitive collective dans la loi fédérale sur le statut de la ville, qui sont des cas étudiés ci-après. Ces exemples illustrent plus largement le dynamisme des mouvements sociaux

<sup>23</sup> Il est certain que la langue a joué dans l'identification des cas et de la littérature et biaise cette analyse épistémologique, puisque n'ont été retenus que des textes en langue anglaise ou française. Il existe une importante littérature hispanophone et lusophone.

en Amérique latine, qui sont force de proposition politique et qui ont parfois le soutien du monde universitaire<sup>24</sup>. L'imbrication des réseaux militants et de recherche concerne enfin les réseaux internationaux de défense des droits humains et du droit au logement, soit les processus de plaidoyer international des Nations unies et les ONG comme *Asian Coalition for Housing Rights*, *Shack/Slum Dwellers International*, *Habitat for Humanity International*, *International Housing Coalition*.

## 2. Community Land Trust – du modèle américain à son application au Sud

Le *Community Land Trust* (CLT) est un exemple particulièrement intéressant de communs fonciers urbains, proposant une alternative concrète à la propriété privée, et mis en œuvre dans plusieurs pays. Le modèle a remporté en 2008 le World Habitat Award (prix mondial de l'habitat) pour l'innovation qu'il représente dans le domaine du logement. Sa mise en œuvre au Kenya et en Bolivie soulève cependant un certain nombre de questions relatives à la transposition du modèle au Sud.

### Fiche d'identité du commun

Catégorie de commun	Nouvelle forme de commun
Ressource	L'accès au foncier (le foncier appartient à l'entité commune, le CLT) et la plus-value foncière (les bénéfices liés à la rente foncière sont mis en commun pour les générations futures d'habitants).
Communauté	Communauté territoriale tripartite : habitants + voisinage + pouvoirs publics.
Règles	Les règles de gestion sont définies par les documents de création du CLT et le bail foncier. Elles intègrent les principes : (i) de séparation de la propriété du sol et du bâti, (ii) de limitation de la plus-value foncière lors de la revente (clause anti-spéculative). La terre appartient au trust, les habitants détiennent des droits d'usage du sol qui sont illimités dans le temps, qui peuvent être vendus (sous condition de la clause antispéculative) et transmis. La possibilité de mise en hypothèque dépend des contextes. Aux États-Unis, le foncier ne peut être mis en hypothèque. L'immobilier peut être utilisé comme garantie d'une créance, mais sous conditions. Au Kenya, au sein du CLT, des coopératives d'habitat se sont formées et ont obtenu des financements de microcrédits.
Enjeu actuel (« à surveiller »)	Au Kenya : complexité de la mise en œuvre, insertion dans les nouvelles lois foncières.

<sup>24</sup> Par exemple le soutien au mouvement des coopératives lors de la mobilisation sociale en Uruguay dans les années 1960.

## 2.1 Le modèle du Community Land Trust (CLT)

Le CLT est à l'origine un modèle, une proposition théorique, voulant répondre au problème de l'accessibilité financière du logement tout en répondant aux besoins locaux. Ce modèle est né aux États-Unis dans les années 1970 (voir encadré ci-après) ; c'est là également que les premières expérimentations ont vu le jour. Depuis, le modèle s'est exporté dans de nombreux pays du Nord (Grande-Bretagne, Canada, Australie, Belgique, France), mais aussi dans quelques pays du Sud. Nous présentons tout d'abord les principes de ce modèle, avant d'exposer sa mise en œuvre dans les pays du Sud.

La problématique principale à laquelle le CLT veut répondre est celle de l'accessibilité financière du logement. Partant du constat que les prix fonciers constituent le problème principal de l'accès au logement, ses concepteurs imaginent un montage permettant de ne pas faire supporter le prix du foncier aux acquéreurs, **en séparant la propriété du sol de celle du bâti** : une organisation, le CLT, acquiert le terrain, et les habitants sont propriétaires de leur logement tout en participant au CLT. Ces principes sont résumés par Attard (2013 : 146) :

*(...)extraire le sol (Land) des liens de la propriété privée et le placer entre les mains d'une entité qui en sera le dépositaire (Trust) et l'administrera dans l'intérêt du plus grand nombre (Community).*

### Encadré 3. L'histoire du CLT : des racines réformatrices américaines à sa traduction opérationnelle à travers le monde

Le modèle du CLT a vu le jour aux États-Unis et est le fait d'une poignée d'activistes réformistes. Il s'est inspiré des modèles et expérimentations de propriété collective tels que les Cités-Jardins en Grande-Bretagne, les Kibboutz en Israël (coopératives agricoles) ou le mouvement Gramdan en Inde, ainsi que des réflexions de Henry George sur l'exclusion provoquée par le système de la propriété privée. Les premières expérimentations sont menées conjointement avec les activistes du mouvement des droits civiques dans le sud du pays (Bob Swann, Slater King, cousin de Martin Luther King). Le premier projet de CLT américain, « New Communities Inc. », est créé en 1969 en Géorgie. En 1971, un ouvrage relatant ces expérimentations sort : intitulé *The Community Land Trust : A Guide to a New Model for Land Tenure in America*, il suggère une réforme foncière ambitieuse à travers les principes du CLT et allant à l'encontre du système de la propriété foncière.

C'est dans les années 1990 que les CLT se sont réellement développés dans le pays, grâce à un engagement politique en leur faveur (loi définissant et soutenant le modèle du CLT et financement des pouvoirs publics). De manière significative, alors que les premiers CLT étaient portés par des mouvements de citoyens, les projets sont aujourd'hui portés par des collectivités locales.

Jean-Philippe Attard (2013) note trois inflexions majeures avec les expérimentations concrètes : le recentrage des CLT autour de la question du logement, délaissant l'ambitieux programme de réforme foncière ; une territorialisation de l'action, restreinte à des aires de compétences des organisations ; un ciblage des ménages les moins nantis.

L'association Periferia (2014) souligne aujourd'hui les différences d'interprétation du modèle à travers le monde. Aux États-Unis, le CLT répond essentiellement aux problèmes de logement. En Grande-Bretagne, les CLT sont dirigés vers les besoins locaux. Dans la Région de Bruxelles-Capitale, les questions de logement, mais aussi de développement

local, sont traitées par le CLT. Ces évolutions historiques et ces divergences d'interprétation ont entraîné aujourd'hui une diversité de formes de CLT (Attard, 2013b ; Periferia, 2014).

La création et la gestion du CLT reposent sur quatre principes, qui se concrétisent de manière différente selon les pays et les contextes (Davis, 2010 ; Attard, 2013b ; Periferia, 2014) :

- **La propriété du sol au *Trust*.** Le foncier est acquis par le CLT, organisation tripartite composée de représentants des habitants, du voisinage et des pouvoirs publics. Il ne s'agit donc pas d'une copropriété. Le CLT peut être comparé à un bailleur social dans le domaine foncier, dont les bénéficiaires sont locataires du sol, mais propriétaires du logement.
- **La séparation du sol et du bâti,** impliquant que les habitants détiennent des droits d'usage sur le sol. Les habitants sont propriétaires de leur logement, et détiennent des droits d'usage du sol via des baux emphytéotiques (de très long terme). L'acquéreur du droit d'usage (l'habitant) a pratiquement tous les droits de propriété de manière illimitée dans le temps, mais il doit respecter deux clauses inscrites dans le bail : l'obligation de résider dans le logement (il n'a pas le droit de louer) et une clause antispéculative (voir ci- après). Aux États-Unis, le bail foncier organise les conditions de mise en hypothèque : l'immobilier peut être utilisé comme garantie d'une créance mais seulement à hauteur de 80 % de la valeur dite conventionnelle (calculée à partir d'une formule de revente et non des prix du marché), et le foncier ne peut être mis en hypothèque. Le CLT fait figure de tierce partie dans l'emprunt et peut venir en garant en cas de défaut de paiement. En cas de saisie du bien immobilier, le CLT peut exercer son droit de préemption.
- **Des conditions de revente contrôlées.** Une clause antispéculative, inscrite dans le bail foncier, limite la plus-value que les habitants peuvent percevoir lors de la revente de leur logement. Par exemple dans la Région de Bruxelles-Capitale, le vendeur ne reçoit qu'un quart de la valeur ajoutée de son bien, tandis que le reste revient au CLT (Attard, 2013). Ces conditions de revente permettent que la subvention publique initiale pour l'acquisition du foncier bénéficie à plusieurs générations d'habitants. Dans le Vermont, une formule de revente se substitue aux prix du marché. Cette formule reconnaît au propriétaire, en plus du remboursement du principal de son intérêt, un pourcentage de l'appréciation de la valeur de son bien sur le marché en cas de hausse des prix de l'immobilier. De plus, le CLT a souvent un droit de préemption lors de la revente, et les acquéreurs sont choisis selon un critère de revenus maximum, conformément à l'objectif d'accessibilité au logement des CLT.
- **La gestion en commun.** Le conseil d'administration du CLT est tripartite. Il est composé de représentants des habitants, du voisinage et des pouvoirs publics, et gère de manière partagée les activités du CLT sur un territoire donné. Quiconque résidant sur le territoire de compétence du CLT, locataire ou non de son foncier, peut en être membre (Attard, 2013). Dans le conseil d'administration, les représentants des habitants et du voisinage sont élus par les membres. Les représentants des pouvoirs publics sont nommés par ces derniers. Dans la pratique, les CLT ont des échelles différentes : depuis l'échelle d'un État fédéré, tel le CLT de la Région de Bruxelles-Capitale, jusqu'à l'échelle du quartier, comme à Voi au Kenya. Avec cette organisation, la gestion en

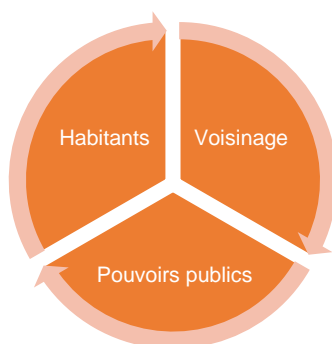
commun va au-delà de la seule « communauté d'habitants » (*community* en anglais), mais intègre des acteurs-clés du territoire.

Dans le modèle du CLT, la ressource mise en commun est constituée par l'accès au foncier, mais aussi par la plus-value foncière et immobilière. Ainsi, dans les espaces urbains sous forte pression foncière, le prix du foncier augmente sous le seul effet d'une demande en terrain plus forte que l'offre. En devenant propriétaire des terrains sur le long terme, **le CLT retire ces terrains du marché privé** et garde le contrôle sur le prix du sol. En mettant le sol à disposition pour les ménages, **le CLT organise un partage de l'investissement**. En contrôlant les modalités de revente des droits d'usage du sol, le CLT s'assure également d'un **partage de la valeur de revente**. Est intégrée à cette valeur la plus-value liée à la localisation du terrain et aux aménagements éventuellement réalisés. Le CLT propose ainsi une tout autre approche et utilisation des mécanismes de marché que celles habituellement observées dans les contextes libéraux sous la forme de spéculation foncière<sup>25</sup> (Periferia, 2014).

Enfin, le CLT est une structure qui peut porter d'autres projets que le seul logement en ville. Aux États-Unis, des résidences d'artistes, des espaces culturels, des aménagements paysagers (Champlain Housing Trust), des fermes agricoles, des commerces de proximité (Vermont Housing and Conservation Board) ont été portés par des CLT.

Le modèle nécessite de créer un organisme formel, le CLT, qui aura comme double fonction de porter le modèle du CLT et les projets de CLT. Cet organisme formel peut prendre différentes formes juridiques. La version française du Community Land Trust est définie dans la récente loi ALUR<sup>26</sup> comme des « organismes fonciers solidaires », organismes sans but lucratif agréés par l'État. Aux États-Unis, il s'agit en général d'une société de droit privé à but non lucratif. Dans la Région de Bruxelles-Capitale<sup>27</sup>, une fondation d'utilité publique est propriétaire des terrains, tandis qu'une association sans but lucratif est responsable de la gestion.

#### Schéma 4. Composition tripartite du conseil d'administration du CLT



Réalisation : Claire Simonneau, d'après Periferia (2014)

<sup>25</sup> La spéculation foncière consiste en la maximisation du profit de revente des biens fonciers par le seul fait des mécanismes de marché, en les anticipant ou en influençant l'offre et la demande de terrains.

<sup>26</sup> Loi « Accès au logement et urbanisme rénové » (Alur) du 24 mars 2014.

<sup>27</sup> L'une des trois régions de cet État fédéral. Le logement est une compétence régionale en Belgique. Une association CLT-Bruxelles et une association CLT-Wallonie existent à ce jour.



Ainsi, le modèle du CLT a la double vocation de rendre accessible la propriété du logement aux ménages les plus démunis, et également de consolider la collectivité locale (« communauté ») comprise au sens large, dans sa diversité, et dans l'optique de « faire société » (Attard, 2013b : 150) sur le temps long. D'une part, la clause antispéculative du bail foncier inscrit l'accessibilité financière du logement dans la durée. D'autre part, la composition tripartite du CLT permet de poser des questions d'aménagement urbain et d'emploi en même temps que les questions de logement, autrement dit de penser la cohésion sociale dans toutes ses dimensions.

### Des chiffres

#### Combien de logements/d'habitants sont concernés ?

Aux États-Unis : il existe aujourd'hui plus de 240 CLT (il y en avait une douzaine dans les années 1980). Le plus grand CLT est le Champlain Housing Trust à Burlington dans le Vermont. Il représente 2 200 logements (dont 517 en acquisition), ainsi que 10 000 m<sup>2</sup> de surfaces commerciales, de services et d'activités sans but lucratif. Il parvient à proposer des logements à un prix en moyenne 20 % inférieur au marché. Il atteint les ménages dont le revenu médian s'élève à 52,3 % du revenu médian de référence (calculé chaque année par le Department of Housing and Urban Development fédéral). Le loyer du foncier est extrêmement bas : 35 \$ mensuels pour une maison et 25 \$ pour un appartement (selon Attard en 2013 ; ce loyer n'avait pas été actualisé depuis 2001). Des évaluations de 2010 montraient que l'occupation moyenne était de 5,44 ans et que lors de la revente, les nouveaux ménages avaient un revenu équivalent si ce n'est inférieur aux ménages sortants, prouvant le maintien de l'accessibilité des biens.

En Grande-Bretagne : il existe plus de 150 CLT, dont la plupart se trouvent au Pays de Galles.

Au Kenya : il existe un CLT à Voi. Il concerne un quartier de 3 000 habitants en 1991. En 2013, on estime que 4 000 familles ont vu leur logement amélioré ; 20 % des logements sont encore à améliorer (Midheme et Moulaert, 2013).

À Cochabamba, Bolivie : il existe un CLT sur un terrain de 16,8 hectares. En 2008, 152 maisons avaient été construites (source : BSHF- Building and Social Housing Foundation).

À San Juan, Puerto Rico : il existe un CLT sur un terrain de 80 hectares. Il concerne environ 5 000 familles, 20 000 résidents. En 2015, 1 500 familles étaient déclarées éligibles à obtenir des droits d'occuper, 400 familles avaient été formées à la procédure, 160 l'avaient entamée, et 28 l'avaient menée à terme. Cette procédure est en cours de simplification en 2016, et le nombre de familles détenant ces titres précaires devrait être aux alentours de 1 000 aujourd'hui.

#### Quel mode de financement / modèle économique ?

Dans le modèle du CLT, l'acquisition initiale de la terre est subventionnée par les pouvoirs publics. En effet, l'idée est de rendre accessible le logement aux ménages les moins nantis en leur permettant d'acquérir un logement sans supporter le coût du foncier, lequel représente une partie non négligeable du prix d'un logement.

Aux États-Unis, le Champlain Housing Trust à Burlington (Vermont) parvient à proposer des logements à un prix en moyenne 20 % inférieur à ceux du marché. Une analyse des unités de logement qui ont fait l'objet d'une ou plusieurs mutations sur la période 1988-2008, permet d'observer que l'emploi de 2 172 207 \$US de subvention a permis de loger 357 ménages. Dans ce même CLT, les clauses du bail ont été largement opérantes. Sur 20 ans, seules 9 saisies immobilières ont été initiées sans qu'aucune ne se traduise par la perte d'un bien du portefeuille du CLT, grâce à son droit de préemption. Les CLT ont également montré une grande résistance lors de la crise des subprimes aux États-Unis : entre 2008 et 2011 le nombre de saisies

immobilières a été dix fois moins important dans le parc des CLT et leurs ménages ont été huit fois moins susceptibles de se trouver en situation de défaut de paiement (Attard, 2013).

En Belgique, CLT-Bruxelles a obtenu du gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale un financement pour la mise en place de la structure associative CLT-Bruxelles, et mené une première opération pilote, le projet Verheyden à Anderlecht. L'acquisition du foncier par le CLT permet de faire diminuer de 30 % le prix d'acquisition du logement (Periferia, 2014).

Au Kenya, dans le CLT de Voi, la terre a été donnée par les propriétaires légaux comme contribution au projet. Les résidents propriétaires de leur logement se sont vu attribuer des droits d'usage sur la terre (*sublease*) pour un montant de 750 KES par mois contre 2 000 à 3 000 KES pour un appartement de 2 chambres dans le quartier en 1999, soit un prix environ trois fois inférieur à celui du marché. Par ailleurs, les activités du conseil d'administration du CLT sont financées par les cotisations des membres.

En Bolivie, dans le CLT de Cochabamba, les parcelles ont été cédées au prix de 3 \$ US/m<sup>2</sup>, et ce prix a été maintenu malgré les services et équipements installés sur le site. Cela revient à un prix cinq fois inférieur à celui du marché dans les quartiers avoisinants.

À Puerto Rico, le CLT vise à être autonome sur le plan financier. Pour l'année financière débutant au 1<sup>er</sup> juillet 2015, le CLT disposait d'un budget de 200 000 \$US. La location de logement génère présentement 140 000 \$US par an, et un montant de 500 000 \$US est envisagé pour l'année fiscale courante.

## 2.2 L'expérience de Voi, Kenya

### *Un projet d'amélioration d'un quartier précaire*

Au Kenya, un CLT s'est mis en place dans la ville secondaire de Voi dans le cadre d'un projet de développement de la coopération allemande (GTZ à l'époque), Small Town Development Project (STDP), du début des années 1990. Le STDP visait l'amélioration d'un quartier précaire d'environ 3 000 personnes (chiffres de 1991), Tanzania-Bondeni, à travers des infrastructures (voirie et assainissement), la sécurisation de la tenure foncière des habitants, des formations en matière de construction, des équipements et des matériaux.

Le montage du projet visait à éviter un écueil classique des projets de régularisation des quartiers précaires : les reventes de terrain après régularisation, ayant pour conséquence que les bénéficiaires initiaux perdent le bénéfice de l'opération et que les terrains soient accaparés par les classes moyennes, plutôt que par les catégories les plus pauvres initialement ciblées par ces projets. La mise en place d'un CLT comme une alternative aux titres fonciers individuels<sup>28</sup> a donc été proposée par les porteurs du projet et votée par une assemblée communautaire du quartier. Cette solution semblait également avoir l'avantage de structurer la communauté locale pour d'éventuels projets futurs ; elle permettait de procurer des droits réels sur le logement, y compris l'héritage, susceptible de procurer une véritable sécurité foncière ; elle offrait la possibilité à la communauté de mieux contrôler le foncier dans son quartier (notamment combattre la spéculation et résister à la pression du marché) et de lutter contre les phénomènes

<sup>28</sup> Bassett et Jacobs (1997) soulignent la grande envergure de la réforme foncière postindépendance au Kenya, visant à généraliser les titres fonciers individuels. En 1994, 6 885 329 hectares (68 853 km<sup>2</sup>) avaient été cadastrés (environ 12 % du territoire) et 2 millions de titres avaient été délivrés par l'administration.

des propriétaires absents et de la location spéculative ; enfin, elle permettait d'envisager des emprunts bancaires à l'échelle du groupe (Bassett et Jacobs, 1997).

### *Le difficile montage institutionnel*

La mise en place du CLT s'est révélée être un véritable casse-tête juridique étant donné l'originalité du modèle de *trust* dans un pays aux lois privilégiant la propriété privée individuelle. Il aura duré 13 ans. Plus précisément, deux difficultés sont apparues : le cadre réglementaire kenyan ne permet pas le retrait d'une parcelle du marché à perpétuité et restreint les possibilités d'aliénation ; il ne permet pas non plus la constitution de sociétés à but non lucratif, forme classique des CLT aux États-Unis. Le montage du CLT kenyan a donc nécessité la mise en place de deux entités : une société de quartier (*settlement society*) représentant la communauté d'habitants (locataires et propriétaires) et pouvant détenir la parcelle à perpétuité ; un *trust*<sup>29</sup> détenant la propriété légale du terrain (via un bail emphytéotique). La création du CLT allait de pair avec une restructuration foncière et urbaine, nécessitant elle aussi un certain nombre de procédures légales urbanistiques, dont un plan de réaménagement (cf. plans ci-dessous). Finalement, Bassett recense cinq documents légaux devant fonder le CLT :

1. la constitution et les règlements de la société (*Society Act*),
2. l'acte de fondation du *trust* (*Trust Deed*),
3. le bail emphytéotique principal, actant l'acquisition du terrain au nom de la société (*headlease*),
4. le plan de réaménagement,
5. les baux redistribuant les droits d'usage auprès des membres (*subleases*).

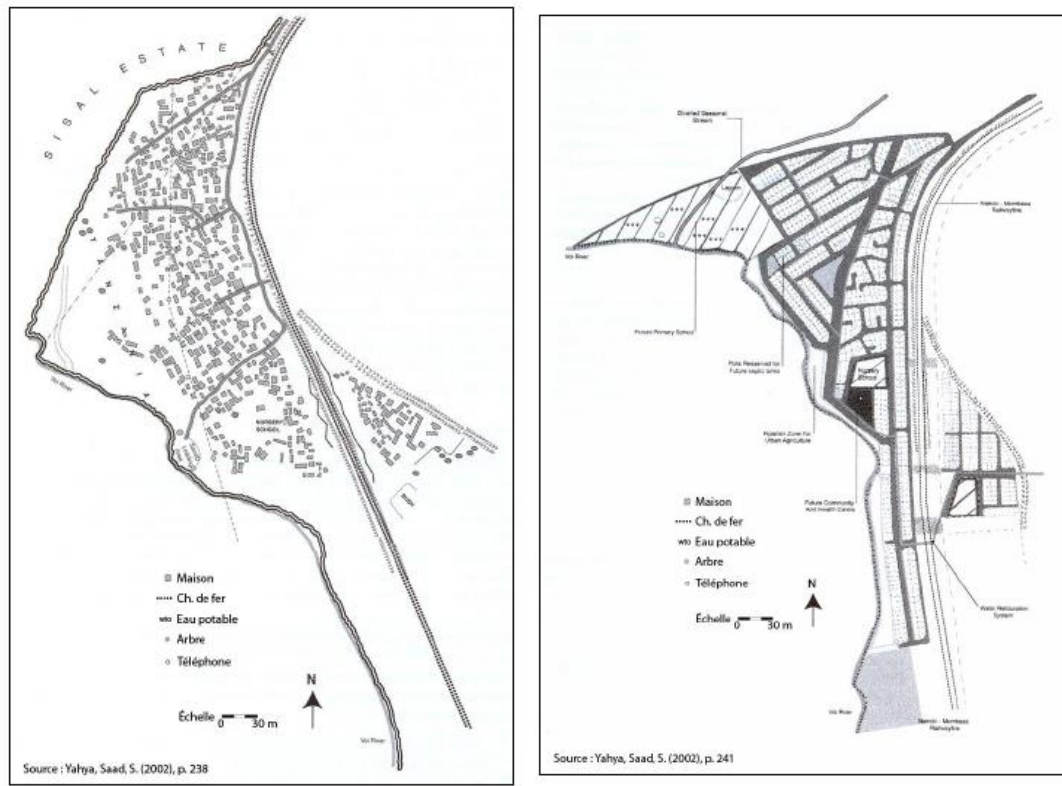
Cependant en 2005, plus de dix ans plus tard, seul un document d'allocation du terrain (*letter of allotment*) avait été délivré par le gouvernement, et non pas le bail emphytéotique principal (*headlease*), empêchant la société de signer des baux fonciers (*sublease*) avec les habitants<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Je garde ici la terminologie anglophone, le mot pourrait être ici traduit par « fiduciaire » ou « société de fiducie ».

<sup>30</sup> Nos recherches n'ont pas permis de mettre à jour ce point.

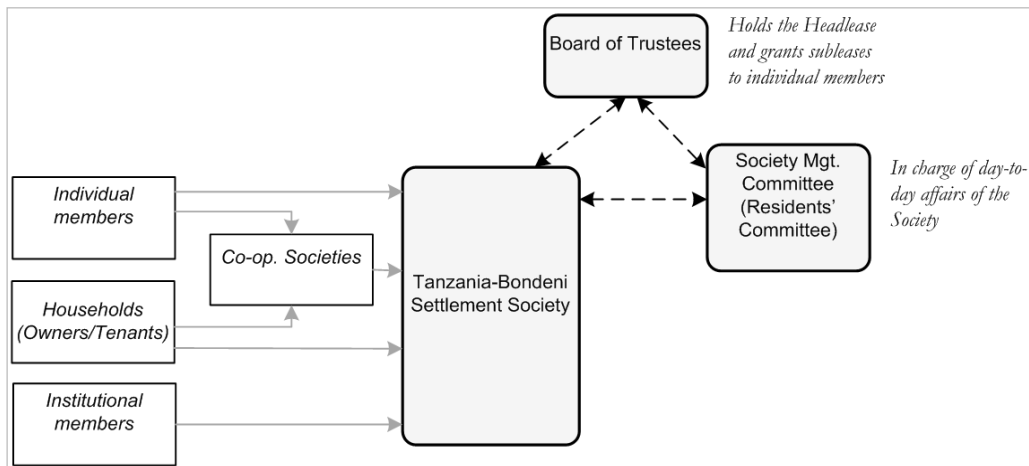
Schéma 5. Plans du quartier Tanzania-Bondeni, avant et après restructuration



La gouvernance du CLT garde du modèle américain un caractère ouvert qui va au-delà de la communauté d’habitants. Elle diffère cependant légèrement du modèle. Comme indiqué plus haut, la communauté d’habitants (propriétaires et locataires de logements) est structurée en une société de quartier (*Tanzania-Bondeni Settlement Society*). Le CLT est administré par un conseil d’administration composé de neuf personnes, assisté par un comité des résidents de gestion (*Management/Residents’ Committee*) de treize membres chargé du fonctionnement courant de la société. Les comptes de la société doivent être approuvés par le conseil d’administration et par les membres de la société de quartier lors d’une assemblée générale annuelle.

Les relations entre ces trois organes sont illustrées ci-dessous :

**Schéma 6. Montage institutionnel du CLT de Voi**



Auteur : Emmanuel Midheme

La société de quartier détient quatre catégories de membres : ordinaires, détenteurs de bail emphytéotique (propriétaires), locataires, amis de la société. Tout nouveau membre a pendant la première année le statut de membre ordinaire, puis est affilié à la catégorie appropriée. Seuls les propriétaires et les plus anciens locataires sont admissibles à l’attribution d’une parcelle lorsqu’il y en a de disponibles. Enfin, les membres institutionnels (ONG, etc.) peuvent faire partie de la société au titre de « amis de la société ».

Il est important de noter que ce montage implique les locataires au même titre que les propriétaires de logements (*structure owners*). Ainsi, la terre est détenue de manière collégiale par un groupe composé à la fois de locataires et de propriétaires. Propriétaires et locataires ont une représentation égale dans la société de quartier<sup>31</sup>.

### *Bénéfices et difficultés du projet*

L’évaluation de ce dispositif par Bassett (2005, 2007) montre que le CLT a permis un contrôle des valeurs foncières, et rend la terre plus accessible dans ce quartier. À titre de comparaison, Midheme et Moulaert (2013) mettent en exergue le fait que le prix du logement en location dans le CLT est environ trois fois inférieur au prix du marché dans le reste de la ville.

Autre point positif, la cohésion de la communauté semble avoir été consolidée grâce au dispositif participatif, et au fait que locataires comme propriétaires sont membres du CLT. Selon Midheme et Moulaert, le principe de *commoning* au principe de la propriété communautaire du sol a créé une véritable cohésion sociale (Midheme et Moulaert, 2013 : 80) :

*In Voi, communal landholding under the CLT has offered more than just a model of land tenure; the CLT has provided the basis for residents to unite under a one-for-all, all-for-one philosophy, designed to prop up each other in times of adversity. The result*

<sup>31</sup> Selon des échanges par e-mail avec Emmanuel Midheme, professeur à l’Université de Kisumu (Kenya).

*has been the growth of a vibrant community premised on the principles of democracy, inclusiveness and horizontality.*

De nombreux avantages concrets, en faveur des plus pauvres et permettant de contrer la précarité, sont également relevés : le fait que les locataires soient protégés des hausses de loyer et donc de l'éviction par le marché ; l'accès facilité à des dispositifs de financement du logement ; l'émergence de coopératives de financement du logement au sein du quartier, entraînée par la cohésion communautaire et d'autres initiatives de groupe (aide mutuelle à l'autoconstruction par exemple) ; la protection contre les évictions des locataires (qui font partie du CLT). Enfin, les dispositions spéciales du bail principal (*headlease*) obligent l'autorité locale à reconnaître les constructions existantes, même si elles ne respectent pas les standards de construction.

Parmi les bénéfices attendus, le maintien des bénéficiaires sur le site reste difficile à évaluer. En effet, il existe peu de données fiables en la matière, mais il est surtout délicat d'établir des rapports de causalité : les ménages peuvent décider de quitter le quartier et de vendre leur logement sous la pression du marché foncier, mais aussi pour de nombreuses raisons personnelles, politiques, économiques, sécuritaires, etc.

L'expérience de Voi connaît également des difficultés de mise en œuvre. Il a fallu trouver un montage institutionnel propre au contexte kenyan : d'où les longs délais de mise en place institutionnelle (en 2005, deux documents clés n'avaient pas encore été préparés, le bail principal – *headlease* – et le plan de développement ; selon Midheme, la mise en place a duré 13 ans) et la complexité du montage final avec deux entités (la *Tanzania-Bondeni Settlement Society* pour pouvoir détenir le foncier à perpétuité et le *Trust* détenant le titre foncier légal) et cinq documents légaux.

La posture de l'administration foncière est également un élément clé de la mise en œuvre. Selon Midheme et Moulaert (2013), la longue gestation du projet, le caractère isolé de l'expérience dans le pays, mais aussi une perspective d'extraction de rente dans le modèle du CLT moindre que dans les procédures habituelles de titres fonciers, ont fait naître une certaine résistance de la part de la bureaucratie kenyane à l'égard du CLT. Les initiatives de réforme foncière évoquées ci-dessous seront donc confrontées au conservatisme de certains fonctionnaires.

Sur le temps long enfin, des questions se posent quant à la durabilité du CLT. Ce modèle repose en grande partie sur l'implication des habitants et la cohésion de la communauté pour que les assemblées communautaires soient fonctionnelles. Il s'agit d'une dynamique à maintenir dans la durée. Or, des premières difficultés internes sont reportées par Bassett en 2005, relatives à la mise en œuvre de la règle des propriétaires absentéistes. Des conflits ont émergé à propos de l'allocation des parcelles disponibles, et le comité de gestion a été accusé de favoritisme en la matière.

### *Perspectives kenyanes*

Dans quelle mesure cette expérimentation a-t-elle et peut-elle faire bouger les lignes en matière de politiques foncières et du logement dans le pays ?

La forme institutionnelle du CLT pose en réalité une question à la fois juridique et politique. Sur le plan juridique, les réformes légales de la dernière décennie ont une portée directe sur le développement de la propriété en commun dans le pays (Midheme et Moulaert, 2013). Cinq éléments doivent être mentionnés :

en 2004, une nouvelle politique du logement engageait le gouvernement à adopter des réformes foncières et des standards de planification favorables aux besoins des ménages les plus pauvres ; en 2009, la nouvelle loi foncière nationale reconnaissant l'importance d'une pluralité de modes de tenure, afin de contrer les effets d'iniquité et de déstabilisation des structures indigènes induits par la propriété individuelle ;

en 2010, la nouvelle Constitution affirmait le principe de l'accès équitable au foncier pour tous les citoyens, promettant d'éliminer les inégalités historiques, socioculturelles, économiques et politiques. Elle fait également référence à la fonction sociale du sol et à la possession foncière commune (*communal ownership of land*)<sup>32</sup> ;

en 2012, le Land Act reconnaît la propriété coutumière au même titre que la pleine propriété foncière ou le bail ;

en 2016, le Community Land Act organise la reconnaissance du foncier coutumier par les acteurs locaux.

Malgré ces avancées formelles, sur le plan politique, une certaine réticence à reconnaître la tenure collective du sol semble exister et serait particulièrement manifeste quant aux terres pastorales<sup>33</sup>.

En somme, cette réticence politique et institutionnelle envers la tenure collective, ainsi que la complexité légale du CLT kényan, posent des doutes quant à la durabilité et la répliquabilité du modèle. L'expérience de Voi apparaît encore comme un transfert d'un modèle élaboré dans un contexte occidental. Or, on connaît les difficultés de mise en œuvre de ces modèles transférés dans le cadre de l'aide au développement (Darbon, 1993 ; Naudet, 1999 ; Darbon, 2009).

La voie alternative consistant à reconnaître et consolider les modes de régulation existants, notamment les droits collectifs ou coutumiers, est ainsi encouragée par Bassett. Midheme et Moulaert (2013) vont dans le même sens en rappelant quelques initiatives communautaires de tenure collective à Nairobi, comme dans le quartier de Kambi Moto où chaque résident détient un *sectional title* de son logement, alors que le foncier et les espaces communs sont détenus en commun. Ils font également référence à la revendication de la communauté nubienne dans le bidonville de Kibera. Cette dernière a revendiqué le fait qu'il s'agissait d'une « terre ancestrale », occupée depuis plus d'un siècle. Enfin, ils rapportent que le ministère du Développement local serait prêt à adopter, parmi les composantes du programme d'amélioration du bidonville de Korogocho, une démarche de CLT.

### 2.3 D'autres expériences

#### *Cochabamba, Bolivie*

Un projet de type CLT a vu le jour en Bolivie dans la périphérie de Cochabamba au sein de la communauté de Maria Auxiliadora (Lipman et Rajack, 2011 ; Midheme et Moulaert, 2013).

---

<sup>32</sup> L'article 63 de la Constitution définit le foncier communautaire (*community land*) comme suit : "held by communities identified on the basis of ethnicity, culture or similar community of interest" (Midheme et Moulaert, 2013 : 82).

<sup>33</sup> Selon nos échanges avec Ellen Bassett, malgré la reconnaissance constitutionnelle du droit des peuples pastoraux à posséder la terre en commun et la création d'un statut juridique à cette fin, la tendance serait à l'érosion des droits coutumiers.

La communauté de Maria Auxiliadora s'est construite autour de la défense des droits des femmes et accueille principalement des familles où les femmes sont chefs de ménages.

En 1999, 16,8 hectares de terre ont été acquis au nom d'une femme de la communauté<sup>34</sup>, puis ont été divisés en lots cédés à titre onéreux (3 US\$/m<sup>2</sup>) à des ménages pauvres de la communauté. En 2008, 152 maisons avaient été construites (selon le site BSHF-Building and Social Housing Foundation) ainsi que des équipements communautaires. Les fonds proviennent à la fois de l'épargne des ménages, de microcrédits et d'un *revolving fund* ; il n'y pas de dépendance aux fonds extérieurs. La défense du droit des femmes reste une dimension importante du projet. L'alcool y est interdit dans les lieux publics et la violence familiale est un motif d'exclusion. Les postes de président et de vice-président du conseil d'administration sont systématiquement tenus par des femmes.

Ce projet entretient des similitudes avec les CLT en ce qu'un de ses objectifs forts est le maintien de l'accessibilité du foncier, et que la propriété du sol est considérée comme collective. Ainsi, neuf ans après le démarrage du projet, le prix foncier reste le même, malgré les constructions et les services installés sur le site<sup>35</sup>. En cas de revente d'une maison, c'est à la communauté de sélectionner la famille qui en sera acquéreuse, et le prix de vente doit être le prix de vente original du terrain augmenté de la valeur de la maison (estimée en fonction des prix des matériaux et du travail de l'année à laquelle la maison a été construite). La location et l'absentéisme des propriétaires sont interdits.

Les constructions ont bénéficié d'un système d'aide mutuelle (sur le modèle des coopératives de logements en Uruguay), avec l'assistance technique d'une ONG partenaire. La construction par aide mutuelle prend place tous les dimanches, et chaque ménage doit 3 à 4 heures de travail par semaine.

Ce projet a été finaliste des *World Habitat Awards* en 2008<sup>36</sup>. Cependant des problèmes juridiques ont émaillé ce projet : le terrain a été acquis de manière informelle et il est classé en zone agricole, donc les constructions sont illégales<sup>37</sup>. Le statut du terrain aurait été régularisé récemment (Lipman et Rajack, 2011). Des conflits ont également éclaté au sein de la communauté lorsque certaines familles ont voulu revendre leur parcelle avec profit. L'attitude du gouvernement semble avoir changé ces dernières années, et le projet serait cité dans la politique *Vivir Bien* de Evo Morales.

### *Caño Martín Peña Community Land Trust, Puerto Rico*

Ce CLT concerne un quartier précaire abritant environ 5 000 familles, situé dans un ancien chenal traversant la capitale, San Juan (terrain public). Au début des années 2000, les conditions d'insalubrité de ce quartier, dont les maisons avaient été construites dans les mangroves, encouragent le gouvernement et son département des Infrastructures à entreprendre des opérations d'assainissement. Celui-ci veut cependant s'assurer l'adhésion des populations

---

<sup>34</sup> La propriété collective en zone urbaine n'existe pas en Bolivie, alors qu'elle existe en milieu rural (pour les communautés indigènes notamment).

<sup>35</sup> Par comparaison, le prix du foncier dans une communauté voisine non équipées est de l'ordre de 15 US\$/m<sup>2</sup>.

<sup>36</sup> <https://www.bshf.org/world-habitat-awards/winners-and-finalists/habitat-para-la-mujer-the-maria-auxiliadora-community/>

<sup>37</sup> La femme propriétaire du terrain a été attaquée en justice et a passé plusieurs mois en prison en 2014 pour escroquerie (Arnold et Lemarié, 2015). Un procès était en cours de préparation en 2015.



concernées. En effet, certains importants projets ont précédemment été interrompus en raison d'une opposition trop forte.

Entre 2002 et 2004, un important travail de concertation est donc entrepris par le gouvernement : 700 réunions et activités sont organisées, impliquant les leaders des communautés du quartier, représentant 20 000 résidents du quartier. Dans le cadre de cette concertation, les communautés se sont fédérées en un groupe, le G8. Les leaders se sont impliqués avec un objectif explicite : celui de protéger le droit des résidents à être relogés sur place, alors que le quartier va subir une hausse des valeurs foncières liée aux réaménagements. Ce travail aboutit à un plan d'aménagement et d'occupation du sol pour le quartier, prévoyant des travaux de drainage, mais aussi le transfert du foncier à la communauté.

En 2004, la Loi pour l'aménagement du District crée deux entités : l'agence ENLACE, appartenant à l'État et qui obtient temporairement la propriété du sol, et le CLT (*Fideicomiso*) de Caño Martín Peña, auquel le sol est transféré en 2009. Le conseil d'administration du CLT (*Board of Trustees*) comprend des résidents, des conseillers techniques professionnels, un membre de l'agence ENLACE et des représentants du gouvernement étatique et de ville de San Juan. Le G8 est désigné comme entité représentant les résidents.

Le CLT concerne 80 hectares environ (809 000 m<sup>2</sup>). Sa mise en place a permis une régularisation de la tenure foncière des habitants, qui bénéficient désormais de droits d'occuper, enregistrés au registre foncier et transmissibles par héritage. Trente notaires travaillent avec la communauté pour résoudre les questions juridiques. Comme dans tous les CLT, la vente des logements et des droits d'usage du sol est soumise à une clause antispéculative, et le CLT détient un droit de préemption. En 2015, 1 500 familles étaient déclarées éligibles à obtenir des droits d'occuper, 400 familles avaient été formées à la procédure, 160 l'avaient entamée, et 28 l'avaient complétée. Cette procédure est en cours de simplification en 2016, et le nombre de familles détenant ces titres précaires devrait être aux alentours de 1 000 aujourd'hui.

Le CLT vise à être autonome sur le plan financier. Il développe des activités génératrices de revenus (location, aménagement de parcelles vacantes), des activités socio-éducatives, un budget participatif. Des subventions ont été accordées par le secteur privé et public pour des actions particulières liées au lancement du CLT, tels que le processus d'enregistrement foncier et la construction de logements. Pour l'année financière débutant au 1<sup>er</sup> juillet 2015, le CLT disposait d'un budget de 200 000 \$US. La location de logements génère présentement 140 000 \$US par an, et un montant de 500 000 \$US est envisagé pour l'année fiscale courante. Les profits sont réinjectés dans un fonds de roulement destiné aux projets communautaires.

Le *World Habitat Award* des Nations unies lui a été attribué en 2015<sup>38</sup>.

## 2.4 Conclusion : effets et enjeux des CLT

La mise en œuvre des CLT reste une entreprise de longue haleine, parce qu'elle implique un dispositif institutionnel original, qui ne cadre pas toujours avec les contextes institutionnels nationaux, et également un changement de perspective sur la propriété foncière. À partir d'une

---

<sup>38</sup> Sources : <http://cano3punto7.org/nuevo/index-english.html> ; <https://www.bshf.org/world-habitat-awards/winners-and-finalists/cano-martin-pena-community-land-trust/>

revue des expériences existantes, Lipman et Rajack synthétisent les éléments-clés pour une mise en œuvre réussie des CLT (Lipman et Rajack, 2011) :

- la compréhension du principe du CLT : au sein des communautés, mais aussi des gouvernements et de l'administration ;
- la structure de gouvernance : l'implication des autorités locales semble un pont particulièrement important pour la reconnaissance des projets et l'obtention des services de base ;
- la cohésion de la communauté sur le long terme et ses capacités d'organisation, de gestion, et d'implication des habitants. Cet aspect peut être lié à des aspects culturels autant qu'à de la formation ;
- la forme urbaine : les CLT semblent plus délicats à mettre en place dans certains centres urbains où la population est mobile, sans cohérence communautaire ;
- la mise en place du CLT requiert une ouverture aux réformes : notamment des réformes législatives, ou la création de nouvelles structures institutionnelles et l'acceptation d'alternatives à la propriété privée.

En suivant notre grille d'analyse, nous pouvons retenir de cette étude de cas les éléments suivants :

- En termes de résolution des litiges : le CLT repose sur un principe de gouvernance partagée et de coconstruction des règles de gestion, y compris d'allocation et de revente des logements et des droits d'usage du foncier, et de sanction en cas de non-respect de ces règles. Il constitue également une solution négociée entre les résidents et le gouvernement.
- En termes d'aménagement : les grands principes du CLT font une place de choix à l'aménagement de l'espace. Ainsi, le CLT se veut plus qu'une forme de détention du sol, selon CLT-Bruxelles il s'agit d'un véritable projet de territoire défini avec les acteurs locaux. De manière concrète, la détention du sol par une entité commune, le CLT, permet de contrôler l'allocation du sol et son usage, et donc de garder une place aux équipements et services, aux activités commerciales, aux espaces verts, etc. Le fait que les collectivités locales et les acteurs officiels locaux participent au CLT constitue aussi une manière d'inclure une réflexion en matière d'aménagement urbain.
- En termes d'inclusion socio-urbaine : le modèle économique des CLT est tourné vers les ménages les moins nantis, et a vocation à contrer l'exclusion par le marché. Dans le cas du CLT de Voi (Kenya), il est important de noter que les locataires sont également membres à part entière du CLT.
- En termes de sécurité foncière : le dispositif du CLT, s'il est reconnu institutionnellement, offre une sécurité foncière de long terme, puisque le sol est détenu à perpétuité par le CLT. Les résidents reçoivent des droits d'usage personnels, de long terme, transmissibles selon des règles (clause antispéculative par exemple) coconstruites par les membres du CLT.
- Reconnaissance des autorités officielles : le CLT doit passer par une entité institutionnelle reconnue, dont la forme dépend des pays. Ceci peut être source de difficultés, lorsque le cadre légal et réglementaire n'est pas adéquat, en particulier vis-à-vis de la propriété en commun.

- Articulation aux dynamiques de marché : le CLT vise à mettre **hors marché** le foncier qu'il acquiert et à lutter contre la spéculation foncière. Il s'agit également de contrôler la revente des droits d'usage du sol et l'immobilier, en s'écartant des prix du marché (formule de revente). Cette mise hors marché pose question sur le long terme, dans un contexte régi par le marché : comment se déroule la suite du parcours résidentiel des ménages qui quittent le CLT ? Comment la clause antispéculative influence-t-elle leur capital ?

### 3. Les coopératives de logement par aide mutuelle, Uruguay

Le modèle uruguayen de coopérative de logements est particulièrement abouti. Il bénéficie d'un soutien de l'État et d'une institutionnalisation officielle dans la loi depuis la fin des années 1960. Il regroupe à la fois une copossession de la terre (les habitants détiennent un droit d'usage du logement), un système d'entraide pour l'autoconstruction du logement et plus largement de solidarité entre les membres de la coopérative (Folléas, 2012 ; Cabannes, 2013 ; Arnold et Lemarié, 2015). Dans plusieurs pays voisins d'Amérique latine (Bolivie, Paraguay, Argentine), des tentatives pour transcrire le modèle existent, avec cependant moins de succès.

#### Fiche d'identité du commun

Catégorie de commun (ancienne et nouvelle catégorisation)	- Nouvelle forme de commun. - Commun « administré » créé par un dispositif institutionnel et juridique nouveau.
Ressource	L'accès au foncier et le logement : le sol et le logement appartiennent à l'entité commune, la coopérative.
Communauté	Membres de la coopérative.
Règles	Les règles de gestion du foncier et du logement sont définies par chaque coopérative et respectent les principes de : - propriété collective, dont l'usage est accordé à la coopérative à travers une part sociale (droit d'usage non limité dans le temps), - aide mutuelle à l'autoconstruction, - autogestion des espaces et des fonds de l'État.
Enjeu actuel (« à surveiller »)	- Évolution sur le long terme et la dynamique de renouvellement des générations (gentrification ?). - Dérives possibles de l'autogestion. - Nécessité de terrains disponibles.

### 3.1 Le modèle uruguayen

#### *Propriété collective, aide mutuelle, autogestion*

Le modèle uruguayen consiste en la création d'une coopérative d'habitants, promoteurs et constructeurs de leur quartier et de leur logement. La loi n° 13728 du 17 décembre 1968 définit les coopératives de logements comme étant (Folléas, 2012) :

*... « des sociétés qui, régies selon les principes de la coopération, ont pour objectif principal de pourvoir aux besoins de logements adéquats et stables de leurs sociétaires, à travers la construction d'habitations par l'effort personnel, l'entraide, l'administration directe ou par des contrats avec des tiers, et de proposer des services complémentaires à celui de l'habitation ».*

Le modèle repose sur trois piliers :

- la propriété collective du sol et des logements à travers la coopérative. Les habitants détiennent des droits d'usage, illimités dans le temps et qui peuvent être transmis, sous la forme de parts sociales. Ils ne paient pas d'impôt sur la propriété ;
- l'aide mutuelle pour la construction du logement et des équipements ;
- l'autogestion des espaces et des équipements du quartier ainsi que des fonds de l'État.

#### *Un système institutionnalisé et cofinancé par l'État depuis 1968*

Le modèle uruguayen correspond à un système encadré et soutenu par l'État depuis une loi de 1968. Il s'est forgé dans les années 1950-1960 à force de luttes sociales portant la question du logement et à travers des expérimentations menées par le secteur coopératif (voir encadré ci-dessous).

#### **Encadré 4. L'émergence des coopératives de logement en Uruguay (1950-1960) : un produit des luttes sociales**

Le système des coopératives en Uruguay s'est construit dans le cadre des luttes sociales des décennies 1950-1960. La crise économique et sociale, intensifiée à partir de 1950, entraîne une dégradation des conditions de vie des salariés et encourage des luttes sociales durant la décennie 1960. La mobilisation politique et syndicale et la contestation au sein des universités, à son comble en 1968, mettent en avant la question du logement. Parallèlement, le pays intègre dans les années 1960 plusieurs organisations régionales (la Cepal – Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, l'Alliance pour le progrès) qui conduisent le gouvernement à réaliser un diagnostic poussé de la situation socio-économique nationale : le logement apparaît alors comme une priorité à traiter. L'expérimentation des coopératives de logement sera initiée par le milieu des organisations coopératives, par ailleurs très développé dans divers autres secteurs dans le pays (agriculture, etc.).

Le Centre coopérativiste uruguayen (CCU) lance ainsi au début des années 1960 trois projets pilotes de coopératives de logements avec des financements de la Banque interaméricaine de développement et facilités par l'État central. Le succès de ces expériences et la forte pression des organisations coopératives et syndicales, conjugués à la volonté du gouvernement de mettre fin aux contestations sociales, conduisent à

l'institutionnalisation d'un secteur coopératif du logement par une loi en 1968 et à son soutien financier public par la banque hypothécaire uruguayenne<sup>39</sup> (Folléas, 2012).

La loi n° 13728 du 17 décembre 1968 organise la mise en place des coopératives de logements. Deux types de coopératives sont définis : (i) la coopérative de logements de propriétaires qui prévoit une accession à la propriété à terme, (ii) la coopérative de logements d'usagers usufruitiers, définie par la propriété collective de la coopérative et un droit d'usage détenu par les habitants (Folléas, 2012). Nous traitons ici de la seconde forme.

L'État facilite le financement des coopératives au travers de prêts collectifs à faible taux d'intérêt par la banque hypothécaire uruguayenne (BHU). Arnold et Lemarié (2015) rapportent qu'en 2015, environ 40 % du budget du ministère du Logement étaient orientés vers les coopératives de logement. Les coopératives sont autonomes dans la gestion et l'utilisation de ces fonds publics, employés dans le logement et les espaces communs, la rémunération de l'équipe d'accompagnement technique et la main-d'œuvre qualifiée nécessaire. Depuis quelques années, à Montevideo, l'État ou la municipalité mettent également des réserves foncières à disposition des coopératives.

Les habitants complètent ce financement à hauteur de 15 % selon deux modalités possibles : un apport en épargne préalable (*ahorro previo*) ou une contribution par le temps passé à l'entraide dans la construction des logements et des équipements.

#### *La coopérative – encadrement de l'autoconstruction et entreprise sociale*

La coopérative et son fonctionnement sont les pièces maîtresses de ce système, et garants de l'intérêt collectif. La structure coopérative se décline en deux entités :

- une assemblée générale à laquelle participe l'ensemble des ménages coopérateurs. Chaque membre détient une voix ;
- une commission de direction renouvelable tous les deux ans qui encadre l'activité des commissions.

Les commissions assurent différents aspects de la vie de la coopérative : trésorerie-gestion, organisation des chantiers de construction (plan, phasage des travaux, achat des matériaux, etc.), gestion du temps de travail des coopérateurs constructeurs dans le cas des coopératives d'autoconstruction et d'entraide<sup>40</sup>.

Une coopérative compte entre 6 et 200 ménages. Elle doit obligatoirement s'adjoindre les conseils d'un institut d'assistance technique, qui la secondera dans l'élaboration du projet de logements et de quartier, la supervision technique des travaux, via des conseils en matière juridique, financière, économique et sociale. De multiples formations également sont organisées sur les techniques de construction, le droit, l'administration et la gestion, etc., dont certaines sont destinées spécifiquement aux femmes. Enfin, le contrat liant la coopérative à ses membres stipule l'obligation de payer non seulement une part du crédit hypothécaire, mais également une contribution à un fonds commun destiné à la maintenance des espaces et services collectifs et à

<sup>39</sup> Banco Hipotecario del Uruguay – BHU.

<sup>40</sup> Selon Arnold et Lemarié (2015), lors de la construction des logements, chaque famille doit mensuellement 30 heures de travail à la coopérative. Selon Folléas (2012), chaque foyer doit donner 21 heures de travail hebdomadaire sur toute la durée du chantier, soit deux à trois ans.

compenser les éventuels défauts de paiement d'autres membres en difficulté. À travers ces dispositions, **la coopérative garantit le principe de solidarité**, la mise en commun des efforts de chaque ménage et la qualité de l'autoconstruction et des aménagements du quartier.

#### Des chiffres

##### Combien de logements/d'habitants sont concernés ?

En Uruguay il existait en 2008 environ 500 coopératives, principalement à Montevideo, dont :

- 80 coopératives impliquant une épargne préalable (3 000 foyers) ;
- 390 coopératives (20 000 foyers) impliquant autoconstruction et entraide. Elles représentent 70 000 personnes (sur une population nationale de 3,4 millions d'habitants).

Ce mode de production de logement égalerait le nombre de logements en construction pour les classes moyennes par le secteur privé recevant des subventions publiques (Arnold et Lemarié, 2015).

##### Quel mode de financement / modèle économique ?

Le financement des coopératives repose sur des aides de l'État uruguayen. En 2015, environ 40 % du budget du ministère du Logement étaient orientés vers les coopératives de logement selon Arnold et Lemarié (2015). Ces aides peuvent être également en nature avec la mise à disposition de terrains appartenant à l'État ou aux collectivités locales.

Les logements construits dans le cadre des coopératives en aide mutuelle coûtent 30 % à 50 % moins cher qu'un logement acheté.

Les membres de la coopérative contribuent aux coûts du logement à hauteur de 15 % du coût total du logement selon deux modalités possibles : une épargne préalable (*ahorro previo*) ou une contribution à la construction des logements. Les 85 % restants sont apportés à l'aide d'un emprunt collectif à la Banque hypothécaire uruguayenne.

### 3.2 Ses résultats : une accessibilité accrue à un logement de qualité, mais des risques de gentrification

Les principaux bilans pointent les effets positifs du système, en termes quantitatifs (voir encadré) et qualitatifs. Ce mode de production de logement égalerait le nombre de logements en construction pour les classes moyennes par le secteur privé recevant des subventions publiques (Arnold et Lemarié, 2015). Cependant l'offre reste insuffisante par rapport aux demandes de création de coopératives, création restreinte par le faible nombre de prêts accordés par l'État (Folléas, 2012).

En termes qualitatifs, le système permet la construction de logements et de quartiers **de qualité à moindre coût**, grâce à l'emphase mise sur les techniques de construction et la contribution en temps de travail des coopérateurs. De manière remarquable également, la collaboration entre la coopérative, la Fédération des coopératives de logement (FUCVAM) et les municipalités permet la viabilisation et l'équipement d'espaces souvent initialement en friches. La coopérative de logement constitue enfin une base organisationnelle pour mettre en place d'autres activités, à l'instar de la protection du patrimoine architectural par la FUCVAM, contribuant ainsi par d'autres biais à produire des espaces urbains de qualité.

Le public cible des coopératives de logement de propriété collective est constitué de catégories de population n'ayant pas accès au marché immobilier privé. Cependant, puisque le système repose sur un système de crédit immobilier, des critères de stabilité des revenus, et donc de l'emploi, conditionnent l'entrée dans la coopérative. Cela est particulièrement vrai pour les coopératives imposant un apport (15 %) en épargne préalable (*ahorro previo*). En conséquence, les franges les plus précaires de la population ne peuvent y accéder, et les coopératives sont plutôt tournées vers les classes moyennes (Folléas, 2012).

De plus, alors que la question du renouvellement des membres des coopératives se pose de manière accrue, on s'aperçoit que les règles de revente des parts sociales sont susceptibles de générer une **gentrification** de ces quartiers. Le prix des parts sociales comprend en effet (Cabannes, 2013) :

- la valeur des heures de travail ;
- la valeur des charges sociales (la valeur qui aurait été payée si le travail avait été effectué par un employé) ;
- le montant remboursé de l'emprunt ;
- la valeur des intérêts payés sur l'emprunt.

Les nouveaux membres doivent donc payer en argent comptant une valeur que les membres fondateurs de la coopérative ont accumulée sur le long terme et partiellement en heures de travail.

### 3.3 Les expériences des pays voisins sources d'enseignement

Le modèle uruguayen a essaimé dans les pays voisins sous l'impulsion de la FUCVAM, notamment en Bolivie, au Paraguay et en Argentine.

On compte seulement deux coopératives en Bolivie, à Cochabamba, mises en place avec l'aide d'un organisme de la coopération suédoise (WeEffect). Étant donné que la propriété collective du sol n'est pas officiellement reconnue en milieu urbain<sup>41</sup>, elles ne peuvent demander des crédits hypothécaires et connaissent des difficultés de financement. L'accès au foncier est une autre difficulté, les coopératives ne pouvant accéder qu'aux terrains les moins valorisés sur le marché, souvent en grande périphérie des villes ou dans les villes secondaires. Ces difficultés d'implantation soulignent en creux **l'importance de l'implication de l'État dans le système uruguayen**, sur le plan financier, et de la reconnaissance de la propriété collective.

L'expérience paraguayenne, mise en place avec l'aide de la FUCVAM et de WeEffect, montre les possibles dérives de l'autogestion, avec des phénomènes de corruption et de détournement personnel de fonds publics. Les coopératives subiraient en effet des pressions de la part des grandes entreprises de construction (Arnold et Lemarié, 2015).

---

<sup>41</sup> La propriété communautaire est reconnue pour les peuples indigènes en Bolivie.

### 3.4 Conclusion : effets et enjeux des coopératives d'habitat

- En termes de résolution des litiges : peu de données sur le sujet<sup>42</sup>.
- En termes d'aménagement : la construction des logements dans les coopératives ne va pas sans un plan d'aménagement et des conseils techniques en la matière. Il est reconnu que le système des coopératives produit des espaces urbains de qualité.
- En termes d'inclusion socio-urbaine : les coopératives d'habitat sont destinées à rendre accessible le logement aux classes populaires, notamment en s'appuyant sur un système d'entraide et de contribution en nature. Cependant les règles d'entrée dans les coopératives (stabilité économique) d'une part, et surtout les modalités de renouvellement des générations d'autre part, font en sorte que les coopératives représentent de plus en plus un système pour les classes moyennes.
- En termes de sécurité foncière : bien encadré par la loi, le système uruguayen offre des droits d'usage du sol officiels à travers la coopérative. Dans les pays où le système est moins institutionnalisé comme en Bolivie, la question de la sécurité foncière reste à traiter.
- Reconnaissance des autorités officielles : c'est un élément-clé de la mise en œuvre des coopératives. En Uruguay les coopératives sont organisées par la loi ; elles gardent toutefois une autonomie de gestion en ce qui a trait à leurs activités.
- Articulation aux dynamiques de marché : le foncier est acquis par la coopérative au prix du marché<sup>43</sup>.

## 4. L'accord de *land sharing*, Asie du Sud-Est

Le *land sharing* est un dispositif de division d'un terrain dans le cadre de réaménagement de quartier précaire, élaboré en Thaïlande au début des années 1980. Il prévoit à la fois un projet d'aménagement (ou immobilier) mené par le propriétaire et le relogement des populations installées de manière informelle sur le terrain. Il permet de combiner deux objectifs : la valorisation économique d'un terrain et la sécurisation des droits fonciers des habitants, par l'attribution de droits réels après restructuration. D'autres pays de la sous-région, dont le Cambodge et l'Inde, ont développé des démarches similaires (Angel et Boonyabanha, 1988 ; Rabé, 2005 ; Gingras, 2006 ; Ouellet, 2009). Les droits obtenus par les habitants ne sont pas collectifs, mais la négociation pour aboutir à l'accord de *land sharing* l'est nécessairement, ainsi que la reconnaissance des droits.

---

<sup>42</sup> Notamment : quelles sont les dispositions prévues en cas de non-respect des règles de la coopérative ?

<sup>43</sup> À documenter.



### Fiche d'identité du commun

Catégorie de commun	Nouvelle forme de commun
Ressource	Accès au foncier et défense du droit d'occupation
Communauté	Communauté d'habitants
Règles	<p>Dans le cadre d'un accord de <i>land sharing</i>, la défense du droit d'occupation se fait selon des règles de négociation. Les arguments mis en avant par les communautés et leurs représentants relèvent de la lutte contre les évictions. Du côté des promoteurs et des gouvernements, il s'agit des dimensions légales (la propriété du terrain) et d'un projet de réaménagement du site.</p> <p>Le <i>land sharing</i> prévoit (i) le partage du terrain entre une fonction résidentielle et un autre projet à vocation économique, (ii) le relogement des populations sur place (minimisation des déplacements) et l'octroi de titres officiels d'occupation ou de propriété, et (iii) des co-financements publics-privés de l'opération.</p>
Enjeu actuel (« à surveiller »)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La dépendance au jeu d'acteurs.</li> <li>- L'exclusion des locataires.</li> <li>- Sur le long terme, l'éviction par le marché (notamment les éventuelles reventes par les ménages relogés).</li> </ul>

#### 4.1 Les principes du *land sharing*

Cinq principes peuvent définir la stratégie de *land sharing* (Angel et Boonyabancha, 1988) :

- une négociation entre un propriétaire foncier et une communauté organisée de résidents occupant de manière illégale un terrain, menée dans la perspective d'éviter les évictions ;
- un accord de partage du terrain (*Land Sharing Agreement*), accordant généralement la partie du terrain la mieux valorisable au propriétaire pour son projet d'aménagement, et garantissant une sécurité de la tenure foncière pour les résidents relogés sur place ;
- une densification résidentielle, nécessaire pour reloger l'ensemble des résidents sur une plus petite surface du terrain ;
- la reconstruction de la plupart des logements, avec des principes parfois nouveaux liés notamment à la densification (construction en hauteur) et une amélioration de la qualité des logements. Elle peut être faite par les habitants eux-mêmes ou faire partie du projet du promoteur ;
- des investissements en capitaux pour la reconstruction, provenant de l'épargne des habitants ou d'emprunts extérieurs. La faisabilité du dispositif repose sur un schéma de financement en adéquation avec les capacités d'épargne des habitants.

**Encadré 5. Le contexte d'émergence du *land sharing* à Bangkok, Thaïlande**

Le *land sharing* est un dispositif qui émerge en Thaïlande à la fin des années 1970, en réponse à une crise de l'habitat qui se manifeste par d'importantes évictions des ménages les plus pauvres.

L'explosion démographique de la capitale après la Seconde Guerre mondiale, combinée à des programmes de formalisation du marché foncier, entraîne une pression foncière et immobilière sans précédent dans les années 1970 et une augmentation des prix fonciers de 10 à 20 % par an dans les quartiers centraux. Le secteur de la promotion immobilière prend son essor, mettant sous pression les quartiers informels sur des sites à forte valeur foncière et réduisant le marché informel de location de terrains qui permettait aux plus pauvres d'accéder au sol urbain à travers des ententes de location temporaire. La majorité de ces quartiers précaires étaient édifiés sur des terrains privés (65 %), tandis que 28 % l'étaient sur des terrains publics et 7 % sur des terrains de propriété mixte (*mixed ownership*) (Islam et Yap, 1989). Angel et Boonyabancha (1988) estimaient qu'en 1985, sur une population totale de 5,5 millions d'habitants, 272 000 vivaient sous la menace d'une éviction (près de 5 %). Entre 1974 et 1986, 200 communautés ont effectivement été évincées.

En 1975, le *National Housing Authority* initie un programme de réhabilitation urbaine qui fait apparaître la difficulté de sécuriser les droits fonciers des résidents. En 1985, 46 quartiers précaires ayant bénéficié de ce programme de réhabilitation se trouvaient déjà sous la menace d'éviction. Le *land sharing* apparaît alors comme une tentative du gouvernement de mener sa politique de régularisation des quartiers précaires tout en protégeant les droits des propriétaires fonciers. Il s'agit pour le gouvernement de concilier sa responsabilité sociale (en faveur des droits des résidents) et juridique (ne portant pas atteinte au droit de propriété) (Ouellet, 2009).

*Un dispositif de négociation*

Le *land sharing* repose avant tout sur la négociation entre plusieurs acteurs et intérêts, à propos d'un terrain dont le statut de propriété est clairement établi, mais qui est occupé de manière non officielle par des résidents. Il répond d'une part à l'intention du propriétaire de reprendre possession et de valoriser un terrain qui lui appartient, et d'autre part à la volonté des résidents de revendiquer leur droit d'occuper ; les pouvoirs publics pouvant chercher à satisfaire chacune des parties prenantes ou du moins à éviter le conflit avec elles (Angel et Boonyabancha, 1988 ; Badshah, 1996 : 89) :

*Land sharing works in societies that have history of negotiation and compromise. In societies where there is a total mistrust of government policies or private investment intervention, attempts at landsharing may lead to protracted negotiation and eventual collapse of the process.*

Par exemple, les négociations ont duré entre deux et quinze ans concernant les six projets de *land sharing* à Bangkok étudiés par Gingras (2006).

Du point de vue du propriétaire, le *land sharing* représente une solution optimale de résolution des tensions à propos de l'utilisation d'un terrain, lorsque les rapports de force sont incertains, le coût du conflit estimé trop élevé, et/ou en cas d'engagement moral ou d'obligation légale à

ne pas expulser les résidents. La négociation a d'autant plus de chances d'aboutir que les conditions suivantes sont remplies (Angel et Boonyabanha, 1988) :

- une faible valeur du foncier et une faible densité résidentielle ;
- une volonté du propriétaire de négocier avec les résidents ;
- une légitimité de l'occupation par les résidents, acquise par la durée de l'occupation ou la location (informelle) du terrain ;
- un soutien de la communauté de la part d'organisations extérieures.

### *Une restructuration et une régularisation foncières*

Le *land sharing* implique une restructuration en profondeur du tissu urbain, devant permettre de remplir les deux fonctions d'aménagement du terrain et de relogement des populations. Le croquis ci-dessous donne un exemple de la restructuration de la trame foncière effectuée dans un quartier de Bangkok :

**Schéma 7. Restructuration foncière à Wat Lad Bua Kau**

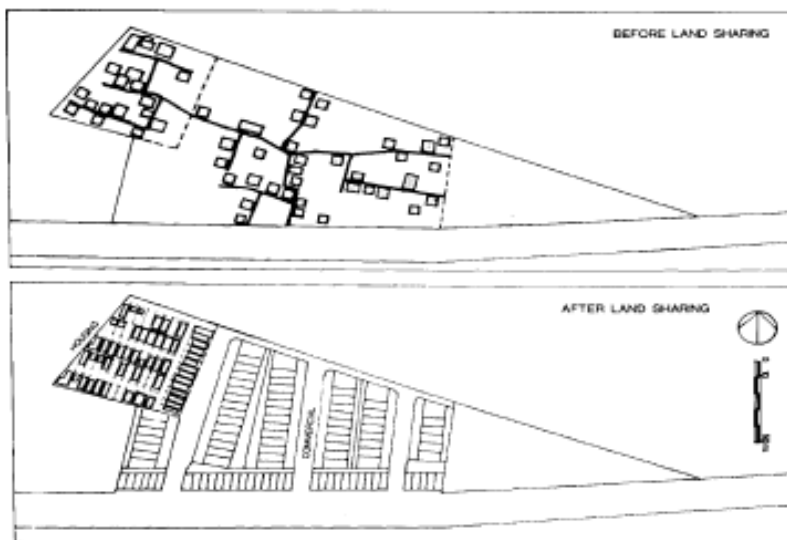


Fig. 3 The Wat Lad Bua Kaw land sharing project

Source : Angel et Boonyabanha (1988 : 114)

L'accord inclut également la régularisation foncière des habitants, à travers, selon les projets, l'octroi de titres fonciers individuels, mais plus souvent des baux de un à vingt ans.

De nouvelles constructions de logements sont nécessaires. En Thaïlande, plusieurs cas de figure se présentent : la reconstruction par les habitants eux-mêmes<sup>44</sup> ; la construction de structures de base (*shell-structures*) que les habitants doivent terminer ; des financements croisés des habitants (qui ont obtenu des financements en mettant leur bail emphytéotique en hypothèque), du promoteur et de l'État à travers des prêts (notamment la Banque nationale de l'habitat) (Rabé, 2010). Dans la formule cambodgienne du projet de Borei Keila, elles ont été entièrement prises

<sup>44</sup> Probablement selon des normes prédéfinies. Ce point serait à affiner dans de futures recherches.

en charge par le promoteur privé sous la forme d'immeubles d'habitations (cf. photos ci-dessous).



*Original apartment blocks, built for athletes in 1966, now crumbling and surrounded by shacks (Author's photo, January 2006)*



*One of three new community buildings inaugurated in Borei Keila in early 2007 (Source: Municipality of Phnom Penh, 2007)*

#### **Le projet de Borei Keila, avant et après l'opération de *land sharing***

Source : Rabé (2010 : 10)

## **4.2 La mise en œuvre du *land sharing***

### *Les opérations de land sharing à Bangkok, Thaïlande : réussite et enjeux*

Sept projets pilotes ont été initiés à la fin des années 1970 à Bangkok (voir tableau ci-dessous). Angel et Boonyabanha (1988) considèrent qu'il s'agit de succès, dans la mesure où ils ont permis d'éviter l'éviction des résidents informels et ont officiellement conféré aux résidents des droits d'occupation du sol : titre foncier dans le cas d'un projet, baux de 20 ans dans le cas de trois projets, baux renouvelables d'un an dans le cas d'un projet.

Les conditions de logement se sont également améliorées, avec une augmentation de la surface moyenne des logements passant de 25 m<sup>2</sup> à 75 m<sup>2</sup> par ménage. Peu de chiffres sont disponibles sur les évolutions sur le long terme de l'occupation de ces logements, mais des phénomènes de revente des logements ont pu apparaître : par exemple 23 % des ménages avaient déjà revendu à Manangkasila (et 18 % en avait l'intention) en 1988.

Selon les auteurs, les facteurs de succès ont résidé dans la pression internationale et médiatique contre les évictions, la bonne volonté des propriétaires pour négocier et la forte cohésion des communautés. Le *land sharing* a refait son apparition au début des années 2010 dans le programme de logement du gouvernement destiné à réhabiliter des milliers de quartiers précaires dans le pays (programme Baan Mankong) (Boonyabanha, 2009).

#### **Des chiffres**

##### **Combien de logements/d'habitants sont concernés ?**

À Bangkok en Thaïlande, sept projets pilotes ont été menés dans les années 1970-1980. Ils ont concerné un ensemble de **plus de 9 800 familles**, et plus de **83 hectares**.

**Quel mode de financement / modèle économique ?**

Selon Angel et Boonyabanha (1988 : 124), les résidents des projets de *land sharing* à Bangkok ne paient que 6 % de la valeur au prix du marché du terrain qu'ils occupent.

La reconstruction des logements doit être en adéquation avec les capacités financières des habitants. La construction de logements peut être assurée par le promoteur dans le cas d'une opération où le terrain est accordé à un promoteur (cas cambodgien) ou faire appel à l'épargne des habitants (cas thaïlandais).

*Le land sharing à Phnom Penh, Cambodge : de simples opérations de promotion immobilière ?*

Au Cambodge, quatre projets pilotes ont vu le jour à partir de 2003. Ils ont représenté un tournant notable dans le traitement des quartiers précaires par les pouvoirs publics. En effet depuis la fin des années 1980 et la fin de la guerre, au nom de l'embellissement de la ville et sous la pression des promoteurs privés, des milliers de résidents ont été expulsés en périphérie<sup>45</sup>. En 2003, en rupture avec ces dynamiques et les campagnes classiques de légalisation, le Premier ministre a annoncé la réhabilitation de 100 quartiers informels par an dans la capitale, notamment par la mise en place de projets de *land sharing*. Ce revirement était le fruit du travail de plaidoyer initié par d'importantes organisations non gouvernementales de défense des droits, notamment la Asian Coalition for Housing Rights (ACHR) et des membres du réseau Slum/Shack Dwellers International.

À la différence des dispositifs thaïlandais où les projets portaient sur des terrains privés, au Cambodge il s'agissait de terrains publics. L'accord de *land sharing* a été ainsi imposé par l'État dans le cadre de vente, à des développeurs privés, de terrains publics occupés par des résidents.

De l'avis de toutes les analyses consultées, les projets ont globalement échoué à remplir l'objectif de sécurisation *in situ* des habitants. Sur les quatre projets pilotes (voir tableau ci-après), un seul a été mené à bien, celui de Borei Kalei (voir encadré ci-après). Les trois autres projets se sont révélés devenir de pures opérations de promotion commerciale, conduisant au déplacement des résidents en périphérie avec des offres de compensation peu avantageuses et non négociables (Carrier, 2010 ; Rabé, 2010).

**Encadré 6. L'accord de *land sharing* de Borei Kalei, Phnom Penh, Cambodge**

Borei Kalei est l'ancien village d'athlètes de jeux organisés en 1966 par les pays non alignés. Il comprenait huit immeubles de trois étages et des immeubles administratifs. Après la chute du régime des Khmers rouges en 1979, ce complexe a été repris par le ministère de l'Intérieur qui y logea le centre d'entraînement de la police nationale. Après 1991, avec le rapatriement des réfugiés cambodgiens, des centaines de familles s'y sont installées ; parmi elles des parents des officiers de police, mais aussi des familles attirées par la localisation centrale du site. L'ancien village d'athlètes est ainsi devenu un des

<sup>45</sup> Selon Rabé (2010) et les données du Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE), environ 61 500 personnes ont été expulsées en périphérie entre 1990 et 2003.

bidonvilles les plus peuplés (et le plus visible) du centre-ville. Les autorités déclarèrent que le site appartenait au ministère en charge de l'éducation et des sports, mais la majorité des résidents pouvaient se réclamer des droits de possession en vertu de la loi foncière cambodgienne de 2001, selon laquelle toute occupation non ambiguë, pacifique, notoirement connue, continue et de bonne foi, peut donner lieu à l'octroi de droits d'usage.

L'accord de *land sharing* arrêté en 2003, entre le ministère, le promoteur (la société sino-cambodgienne Phan Imex) et avec l'intermédiation de la municipalité de Phnom Penh, prévoyait une concession à un promoteur privé de 4,6 hectares, divisés en deux parties : 2 hectares pour la construction de nouveaux logements pour les occupants du site et 2,6 hectares pour une mise en valeur commerciale. Le terrain restant (9,52 ha), qui devait revenir au ministère chargé de l'éducation, de la jeunesse et des sports, a finalement été également vendu au promoteur. Ce dernier devait investir plus de 7 millions de dollars US pour la construction de dix immeubles de six étages, comprenant 1 740 appartements équipés de 40 m<sup>2</sup>, les logements temporaires des personnes déplacées pendant les travaux et une route bitumée de 400 mètres reliant le nouveau complexe de logements à la route principale. En 2010, quatre des dix immeubles avaient été construits ; les résidents affirmaient leur satisfaction à l'égard des conditions de logement et des services de base.

Cependant, peu de familles ont été relogées sur place, ce qui a fait finalement échouer le projet sur un des objectifs principaux du *land sharing*, à savoir le relogement sur place des résidents. Selon Rabé, cet échec trahit le manque d'implication des occupants dans les négociations, le peu de transparence et la corruption émaillant le processus, d'une part. D'autre part, il découle des perspectives de gain à court terme des habitants : certains ont revendu illégalement leur place dans la liste des familles bénéficiaires avant l'allocation des unités de logement, ou ont revendu ou loué leur appartement une fois relogés (Rabé, 2010).

Ce relatif échec révèle l'importante pression immobilière que subit la capitale cambodgienne (Carrier, 2010) et un jeu d'acteurs déséquilibré, caractérisé, selon Rabé (2010), par le manque d'organisation des communautés et l'absence d'intermédiaire dans la négociation de l'accord. Rabé souligne en effet la fragmentation des habitants des bidonvilles, largement exploitée par les promoteurs. Une division importante existait ainsi entre les résidents éligibles au relogement (propriétaires des maisons, partisans du plan de réaménagement du site) et ceux qui ne le sont pas (locataires, opposants au plan de réaménagement du site). La manière dont les négociations ont été menées par les leaders de la communauté a également fait naître le sentiment d'une collusion entre les promoteurs et les autorités locales, conduisant au discrédit des leaders. Enfin, les habitants ont encore peu conscience de leurs droits fonciers, ce qui a favorisé la pression exercée par les promoteurs. Par exemple, des cas d'intimidation des habitants dans le projet Dey Krahom ont été relevés (Ouellet, 2009 ; Rabé, 2010). Les résidents ne disposaient pas non plus d'instance d'intermédiation avec le promoteur. Dans le cas de Borei Keila, la municipalité de Phnom Penh a joué ce rôle, mais en laissant une place mineure aux habitants et avec de forts intérêts dans un marché informel de transfert des listes d'éligibilité au relogement. Enfin, Rabé souligne l'exclusion des locataires de ce type d'accord, puisque, dans la majorité des cas, ces derniers n'ont pas droit au relogement ni aux compensations financières.

### *En Inde*

En Inde, les accords de *land sharing* ont été utilisés dans plusieurs projets. Denis, Raman et Benjamin (2016) insistent sur le fait que ces accords ont été largement détournés de leur vocation de sécurisation in situ des résidents. Selon les auteurs, en Inde les accords de *land sharing* se résument à une autorisation donnée par les pouvoirs publics à des promoteurs privés de construction de hauts immeubles en périphérie en l'échange d'un terrain en centre-ville.

### **4.3 Enjeux soulevés**

La diversité des mises en œuvre de ce dispositif à travers l'Asie du Sud-Est incite à la nuance dans l'analyse et à adopter une vue d'ensemble quant à plusieurs enjeux soulevés :

- Le sort des locataires dans ces opérations : il ressort que les locataires sont exclus des bénéfices des accords de *land sharing*, concernant le relogement ou la compensation financière.
- Les accords de *land sharing* accompagnent des projets de régularisation foncière et peuvent donc soulever les enjeux classiques de ce type de projet, en particulier des évictions par le marché (Durand-Lasserve, 2006). En effet, ces projets entraînent une augmentation de la valeur des parcelles, du fait de la régularisation du statut du sol, de l'amélioration de la qualité des logements et de leur localisation voisine de zones de développement économique et/ou commercial. Il en découle une forte pression du marché foncier qui peut provoquer la revente massive des logements neufs à des groupes sociaux de plus hauts revenus et une augmentation des loyers (Ouellet, 2009).
- Lorsque le système d'accès au crédit hypothécaire reste établi sur les titres fonciers, les détenteurs de baux en sont exclus, posant la question plus large du système de financement du logement (Angel et Boonyabanha, 1988).
- Puisqu'il s'agit essentiellement d'un processus de négociation, l'issue d'un accord de *land sharing* est fondamentalement dépendante du jeu d'acteurs, et en particulier de l'organisation et la cohérence de la communauté, de l'existence d'acteurs d'intermédiation et de la puissance de la pression foncière et immobilière (Carrier, 2010 ; Rabé, 2010). En l'absence d'un solide cadre légal et institutionnel de protection des ménages vulnérables, le dispositif de *land sharing* peut se révéler être un catalyseur de la spéculation immobilière et un puissant mécanisme d'exclusion des ménages pauvres des centres urbains.

**Tableau 4. Projets-pilotes thaïlandais et cambodgiens**

	Projets (superficie)	Nombre de résidents concernés	Contenu des négociations
Bangkok, Thaïlande : 7 projets pilotes (années 1970-1980)	Rama-4 (8,5 ha)	1 250 familles	2,4 ha réservés au relogement des habitants : 850 unités de logement dans des grands ensembles loués par les pouvoirs publics à la communauté via des baux de 20 ans.
	Manangkasila (1,6 ha)	500 familles	0,87 ha loué aux 198 familles restantes <sup>46</sup>
	Wat Lad Bua Kaw (1,6 ha)	63 familles	0,32 ha vendus à 67 familles
	Klong Toey Area-3 (69 ha)	7 500 familles	11,5 ha sous-loués à 1 200 familles pour 20 ans via la National Housing Authority
	Sengki (1,1 ha)	143 familles	Une coopérative de logement a acheté 0,6 ha pour toutes les familles avec un prêt du King's Property Bureau (propriétaire du terrain)
	Sam Yod (0,95 ha)	30 familles (avant l'accord de <i>land sharing</i> )	0,65 ha sous-loué à 200 familles, incluant de nouveaux arrivants, via la National Housing Authority (intermédiaire dans la négociation)
	Klong Pai Sing To (donnée non disponible)	350 familles	Toutes les familles ont été relogées dans deux grands ensembles détenus par le Crown Property Bureau (propriétaire du terrain)
Phnom Penh, Cambodge : 4 projets-pilotes (à partir de 2003)	Borei Keila (14,1 ha)	1 776 familles	2 ha ont été réservés pour reloger les résidents dans des blocs d'appartements ; le promoteur a reçu 2,6 ha pour un développement commercial, puis a acheté le reste du terrain (9,52 ha)
	Dey Krahom (4,7 ha)	1 465 familles	Après l'échec des négociations, déplacement des habitants planifié
	Railway A (1,3 ha)	70 familles	Après l'échec des négociations, déplacement des résidents sur une base individuelle
	Railway B (10 ha)	255 familles	Après l'échec des négociations, déplacement des résidents sur une base individuelle

Source : Rabé (2005)

#### 4.4 Conclusion : effets et enjeux des accords de *land sharing*

- En termes de résolution des litiges : à l'origine, l'accord de *land sharing* est un dispositif de négociation, visant à éviter les conflits entre un propriétaire foncier et des occupants, et à trouver un compromis entre les intérêts de ces deux parties et de l'autorité publique (gouvernement central ou local). Angel et Boonyabanha (1988) insistent sur le facteur

<sup>46</sup> Il serait important de savoir ce que sont devenues les autres familles, si elles n'ont pas été relogées sur place.



culturel qui a favorisé l'émergence de ce dispositif en Thaïlande, dont la société est prompte à éviter les conflits ouverts. Cependant dans la pratique, les accords n'ont pas toujours la dimension pacifiste revendiquée, comme au Cambodge où des pressions, voire des violences ont été exercées à l'encontre de certains résidents. L'enjeu réside donc dans l'équilibre des rapports de force dans le jeu d'acteurs.

- En termes d'aménagement : l'accord de *land sharing* implique un plan de réaménagement et de réaffectation de l'usage du sol, avec souvent une zone résidentielle et une zone commerciale.
- En termes d'inclusion socio-urbaine : le *land sharing* a été pensé comme un dispositif de protection des ménages vulnérables, visant à améliorer les conditions de vie dans les quartiers précaires (souvent situés en centre-ville, sur des terrains de haute valeur foncière) sans déplacement des populations. Cependant dans la mise en œuvre, cet objectif n'est pas toujours rempli. L'utilisation de ce dispositif ne garantit pas en soi la protection des droits d'occuper et peut générer au contraire une éviction par le marché, par le seul projet du promoteur, ou par des tractations autour des listes d'ayants droit. Enfin, les locataires sont exclus de ces accords.
- En termes de sécurité foncière : les résidents relogés obtiennent un titre foncier ou plus souvent un bail de longue durée leur donnant des droits d'occuper le sol.
- Reconnaissance des autorités officielles : dans le cas thaïlandais il s'agit d'un dispositif initié par les autorités publiques qui cherchent à valoriser des terrains centraux et à résorber l'habitat précaire. Dans le cas cambodgien, les accords avaient pour objet des terrains publics.
- Articulation aux dynamiques de marché : il s'agit d'opérations étroitement articulées aux dynamiques de marché. Ces dernières peuvent jouer en faveur ou en défaveur d'un accord de *land sharing*. Selon Rabé (2010), un marché foncier et immobilier en plein essor peut inciter les promoteurs et propriétaires à entrer en négociation avec les résidents. Les promoteurs s'engagent ainsi dans cette procédure dans la perspective de gains financiers liés aux valeurs foncières (en particulier la localisation du terrain). Les pouvoirs publics veulent également valoriser des terrains bien situés. Parallèlement, Angel et Boonyabancha (1988) soulignent que dans le cas d'une valeur foncière très élevée, les propriétaires peuvent être tentés de réaliser une simple opération immobilière, sans tenir compte des occupations existantes.

## 5. Les filières néocoutumières d'accès à la terre – Afrique de l'Ouest (Bénin, Burkina Faso, Mali)

Dans les espaces périurbains de l'Afrique de l'Ouest francophone, les terrains qui absorbent l'urbanisation sont pour la plupart acquis par des particuliers auprès d'acteurs se revendiquant de la coutume, possesseurs de vastes domaines détenus collectivement. Ces processus sont documentés en particulier au Mali (Durand-Lasserve, Durand-Lasserve et Selod, 2015), au Burkina Faso (Hochet, 2014 ; Guigma, Boudoux d'Hautefeuille et Pierre Louis, 2015) et au Bénin (Precht, 2003 ; Avohoueme, 2012 ; Adjahouhoue, 2013 ; Simonneau, 2015). D'autres cas

sont répertoriés<sup>47</sup>, en Afrique centrale (Cameroun) et en Afrique anglophone (Kenya). Nous nous concentrons sur ces pays d’Afrique de l’Ouest francophone qui sont plus aisément comparables.

L’Afrique de l’Ouest francophone présente une relative homogénéité en termes de cadre juridique et institutionnel régissant la terre et de systèmes de tenure, cadre caractérisé par deux aspects : (i) la persistance des règles foncières coutumières, en particulier en milieu rural, et (ii) un cadre juridique hérité de la colonisation française, organisé autour du principe de présomption de domanialité<sup>48</sup> permettant la création des droits de propriété privée « par le haut » (l’État) (Le Roy, 2003 ; Durand-Lasserve *et al.*, 2015). Cette étude de cas permet d’explorer ce que deviennent les communs « historiques » dans le contexte urbain et péri-urbain.

#### Fiche d’identité du commun

Catégorie de commun	Propriété collective dite « traditionnelle ».
Ressource	Usage du sol.
Communauté	À l’origine, communauté lignagère, clanique ou familiale, liée à l’histoire mythique de l’occupation d’une localité. Les lois et règlements coloniaux peuvent avoir tenté de normer ces communautés. Il reste aujourd’hui en général une référence à la famille élargie, selon les pays.
Règles	À l’origine, règles coutumières, liées au caractère sacré du sol et se caractérisant par l’absence de la notion de propriété au sens du Code civil et le caractère collectif de l’usage du sol. Dans les filières néocoutumières, les règles du marché viennent modifier les règles coutumières.
Enjeu actuel (« à surveiller »)	Litiges et sécurité foncière dans un contexte d’individualisation et marchandisation des communs.

### 5.1 Les règles foncières coutumières et le cadre juridique du foncier en Afrique de l’Ouest

L’expression « règles foncières coutumières » fait référence à un ensemble de principes fondamentaux de régulation des rapports sociaux relatifs à la terre (Ouedraogo, 2011). Les règles foncières coutumières sont encore en vigueur aujourd’hui dans les sociétés et territoires africains. Elles ne doivent donc pas être comprises comme des règles statiques relevant d’une période ancestrale, mais plutôt comme le résultat de l’histoire et le fruit d’une adaptation et de compromis des sociétés, notamment dans le cadre de la colonisation. Alors que l’adjectif « traditionnel » fait référence aux pratiques précoloniales, l’adjectif « coutumier » se rapporte plutôt au traitement fait aux règles traditionnelles par le colonisateur (Ouedraogo, 2011 ; Touber, 2016). Les expressions de « droits fonciers locaux » ou « pratiques foncières locales » font leur apparition plus récemment (par exemple : Lavigne Delville, 2011 ; Ouedraogo, 2011).

<sup>47</sup> Notamment dans le cadre d’un des volets du programme Prud (Programme de recherche urbaine pour le développement), action concertée incitative du Fonds de solidarité prioritaire du ministère des Affaires étrangères (2002-2004), conduite par le Gemdev et l’Isted. Il s’agit du projet intitulé « La nouvelle coutume urbaine. Évolution comparée des filières coutumières de la gestion foncière urbaine dans les pays d’Afrique subsaharienne », sous la responsabilité scientifique d’Alain Durand-Lasserve.

<sup>48</sup> Selon lequel toute terre non immatriculée ou non dotée d’un titre foncier appartient à l’État.

Nous gardons le mot « coutumier » pour faire le lien avec les pratiques dites néocoutumières en milieu urbain et péri-urbain.

Malgré leur diversité à travers l’Afrique de l’Ouest, les règles foncières coutumières présentent quelques grands principes communs, s’articulant autour d’une conception animiste du monde et d’un principe de solidarité communautaire (Ouedraogo, 2011 : 82) :

- la terre est sacrée et constitue un patrimoine commun à la communauté ;
- du fait de son caractère sacré, la terre est inaliénable ;
- l’autorisation de s’installer et d’exploiter la terre découle d’une alliance homme/dieux dont la pérennité est assurée par un chef de terre, à la fois prêtre garant de cette alliance et gestionnaire de l’usage de la terre et de ses ressources ;
- les droits sur la terre sont répartis entre les lignages membres de la communauté, chaque chef de lignage assurant la répartition de ces droits entre les membres du lignage. Des personnes extérieures à la communauté (appelées localement « étrangers ») peuvent toutefois également se voir attribuer des droits sur la terre.

Ces règles foncières coutumières, en usage au moment de la colonisation française, ont fait l’objet d’une tentative de codification par les colonisateurs à travers notamment des « coutumiers juridiques » censés recenser par écrit les coutumes locales, y compris en matière foncière. Le décret du 20 mai 1955, portant réorganisation foncière et domaniale en Afrique occidentale française et Afrique équatoriale française, dictait la procédure à suivre pour que les titulaires des droits coutumiers fassent constater leurs droits, encourageant leur enregistrement par écrit dans la perspective de généraliser la propriété individuelle. Ces dispositions n’ont eu que peu d’effets sur le terrain, les acteurs coutumiers étant peu enclins à faire enregistrer leurs droits.

Aux indépendances, les nouveaux États gardent cette législation quasi intacte pour la plupart, organisant un système juridique à deux niveaux, avec, d’un côté, le principe de présomption de domanialité accordant les pleins pouvoirs fonciers à l’État, et, de l’autre, une tolérance de droits fonciers coutumiers ne faisant pas l’objet de reconnaissance juridique stricte (Comité technique Foncier et développement, 2015). Au contact de l’urbanisation, les pratiques foncières coutumières ont encore évolué ces dernières décennies selon deux dynamiques majeures : l’individualisation des droits et leur marchandisation.

**Encadré 7. Quand les communs sont restés intacts avec l’urbanisation au Bénin<sup>49</sup>**

Dans les centres des villes historiques béninoises (notamment Porto-Novo, Abomey), de vastes parcelles sont encore détenues selon les règles coutumières : il s’agit de possessions collectives, gérées par un chef communautaire, où la terre est considérée comme inaliénable. Ces parcelles n’ont pas tant une fonction résidentielle (seuls les plus âgés y résident) qu’une fonction culturelle, relative à la célébration des ancêtres selon les rites vaudous, les plus anciennes concessions abritant les caveaux familiaux. Le bâti est généralement en cours de dégradation. L’organisation de l’espace urbain de ces quartiers

<sup>49</sup> Au Burkina Faso, officiellement, toutes les parcelles urbaines sont cadastrées et appartiennent à quelques personnes physiques ou morales possédant des titres fonciers ou à l’État.

est fortement liée aux croyances vaudous et se structure autour d'un réseau de placettes coutumières.

Il peut s'agir de vastes parcelles, appelées « concessions familiales » ou « collectivités familiales », ou de quartiers lignagers où tous les habitants sont les descendants d'un ancêtre commun. Sur le plan juridique, ces parcelles peuvent ne faire l'objet d'aucun document attestant de la propriété tout en étant recensées au registre foncier urbain municipal. Certaines font l'objet d'un « certificat administratif de constatation des droits coutumiers<sup>50</sup> » et sont alors considérées en droit comme des biens indivis et incessibles gérés par un chef de collectivité (éventuellement assisté) avec le statut de « collectivité familiale » (Sinou et Oloude, 1988 ; Mengin et Godonou, 2013 ; Simonneau, 2015).

## 5.2 Les filières néocoutumières

Les filières<sup>51</sup> néocoutumières de production foncière recouvrent les caractéristiques suivantes (Durand-Lasserre *et al.*, 2004 ; Durand-Lasserre *et al.*, 2015) :

- les vendeurs de parcelles sont des acteurs se revendiquant de la coutume et les acheteurs sont des individus extérieurs au groupe de référence ;
- les transactions portent sur des terrains en périphérie urbaine et marquent la transition d'un usage agricole vers un usage d'habitat – bien qu'un laps de temps relativement important puisse séparer la transaction de la construction d'un bâti et de l'usage effectif comme logement ;
- il s'agit de transactions monétaires, suivant les tendances d'une marchandisation progressive du sol et répondant à la pression foncière due à une croissance urbaine, à une dynamique démographique et sociologique accentuant la demande en terrains urbains<sup>52</sup>, mais également à des stratégies d'épargne, de thésaurisation et de spéculation basées sur le foncier.

Sans nier la dynamique interne aux règles coutumières, le préfixe « néo » introduit l'idée **d'une dérogation aux principes fondamentaux des règles coutumières**, notamment car il s'agit de transactions **monétaires** portant sur des droits sur la terre et que ces transactions se négocient **entre individus**, sans nécessairement impliquer l'ensemble de la communauté.

De plus, elles suivent les dynamiques suivantes :

- le recours à l'écrit comme preuve de la transaction, sans que cela exclue le recours à des dispositifs sociaux ou symboliques (témoins, reconnaissance par les chefs coutumiers, plantes sacrées, etc.) ;
- l'adaptation de ces filières au cadre officiel de l'aménagement urbain, avec par exemple des morcellements orthogonaux en amont des ventes en concordance avec les pratiques locales de lotissement ;

<sup>50</sup> Défini par un décret colonial de 1906 théoriquement abrogé.

<sup>51</sup> La notion de filière s'attache au processus de transaction et de formalisation de la tenure foncière à partir de la première vente de la terre dans une perspective d'habitat ; elle permet de dépasser celle de marché (Durand-Lasserre *et al.*, 2015).

<sup>52</sup> Notamment la réduction de la taille des ménages.

- une formalisation de ces pratiques informelles et une informalisation des cadres officiels : ces transactions sont formatées plus ou moins strictement selon les cadres proposés par les acteurs officiels, notamment les municipalités et l'État (par exemple en utilisant les formulaires de convention de vente édités par la mairie au Bénin) ; et inversement, les acteurs officiels ont tendance à reconnaître (administrativement) ces pratiques – sans que cette reconnaissance n'ait forcément un caractère légal ;
- l'importance des intérêts financiers et des intermédiaires : les transactions peuvent être facilitées par des intermédiaires, sortes d'agents immobiliers informels, appelés « démarcheurs » au Bénin et au Burkina Faso et « coxers » au Mali.

### *Le fonctionnement de ces filières*

Au Bénin, les « collectivités familiales », réputées descendantes des premiers occupants (responsables à la fois des premières alliances avec les divinités et de la mise en valeur initiale de la terre) sont les détentrices de vastes domaines. En droit, le statut de collectivité familiale renvoie à des dispositions coloniales non explicitement abrogées, et correspond à une propriété indivise et inaliénable, transmise de génération en génération et gérée par un chef de collectivité familiale. Elle peut être attestée par un « certificat de constatation des droits fonciers coutumiers », en pratique rarement demandé par les « propriétaires » si ce n'est pour engager une demande de titre foncier. La gestion de ces domaines a connu des mutations récentes sous l'influence de l'urbanisation et de changements dans les modes de vie : parfois avec l'aide d'un géomètre, ces vastes domaines sont morcelés (généralement en parcelles de 500 m<sup>2</sup> environ) et répartis entre les héritiers. Cette individualisation ouvre la possibilité de vente des parcelles, souvent en raison d'un besoin financier urgent. La possibilité de vente de terres indivises et inaliénables reste une interprétation de la part des individus, sans fondement juridique ni parfois consensus familial. De nombreux conflits fonciers ont pour origine la contestation par certains héritiers de la vente de parcelles par un autre membre de la famille (Adjahouhoue, 2013).

Au Mali, si la propriété coutumière est reconnue officiellement (notamment via le Code domanial et foncier de 2000), aucun document ne la garantit ; seule la mémoire collective en atteste. Plusieurs études citées par Durand-Lasserve *et al.* (2015) décrivent une évolution des règles de gestion coutumières en grande périphérie des villes. Les chefs de terre perdent leur autorité dans les zones densément urbanisées. Ce sont plutôt les familles descendant des premiers occupants qui semblent implicitement détenir le droit de vendre ces terres ; le chef de terre pouvant garder la mission de contrôler la validité des ventes. Durand-Lasserve *et al.* (2015) recensent quatre modalités de vente de terres coutumières en périphérie de Bamako : (i) la vente, pour des travaux agricoles, à des individus, ces derniers pouvant à leur tour morceler et vendre des parcelles ; (ii) le « lotissement coutumier », autrement dit le morcellement des domaines puis la vente des parcelles par les propriétaires coutumiers eux-mêmes, souvent avec l'aide d'un intermédiaire qui se rémunère en parcelles ; (iii) la vente de vastes domaines à des investisseurs ou promoteurs dont les perspectives sont un morcellement puis une revente des parcelles ; (iv) le « lotissement préfectoral », consistant dans le morcellement du domaine après un levé topographique et la répartition des parcelles entre les propriétaires coutumiers (40 %), alors récipiendaires de documents administratifs (attestation de morcellement et d'attribution des terres) et dans certains cas d'un titre précaire (concession rurale à usage d'habitation – CRUH), la préfecture ou sous-préfecture (40 %), qui doit en principe utiliser les parcelles constructibles pour le recasement des ménages affectés par des opérations de régularisation, et enfin le géomètre ayant procédé au morcellement (20 %) dont c'est la rémunération en nature.

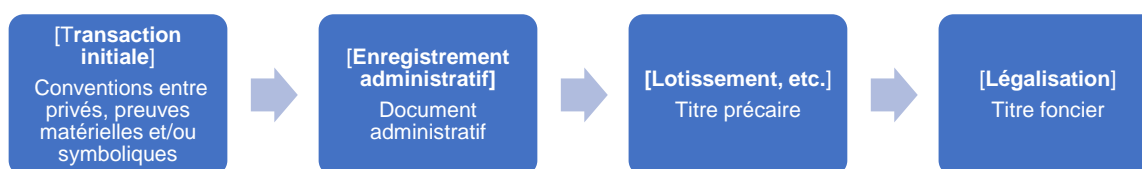
### *Leur reconnaissance par les pouvoirs publics*

Ces transactions sont souvent le point de départ d'un long processus de formalisation de la tenure foncière, soit d'une reconnaissance des transactions par les pouvoirs publics. Celle-ci peut prendre différentes formes :

- l'enregistrement de la transaction par l'administration ;
- la formalisation par le lotissement : le lotissement constitue à la fois une formalisation spatiale, avec une rationalisation de la trame foncière, et une formalisation juridique, avec la délivrance d'un titre précaire au terme de la procédure de lotissement.

Durand-Lasserve *et al.* (2015) identifient trois catégories de documents représentant les trois étapes dans la formalisation de la tenure après la transaction initiale. Par titre précaire, on entend les titres accordant des droits d'usage personnels, temporaires et révocables, par exemple les permis d'habiter (Bénin) ou les permis urbains d'habiter (Burkina Faso).

**Schéma 8. Les étapes et documents de formalisation d'une transaction**



Réalisation : Claire Simonneau

Source : d'après Durand-Lasserve *et al.* (2015)

Ce processus n'est pas systématiquement linéaire. Certains individus ou ménages ont les moyens de faire immatriculer leur terrain et délivrer un titre foncier directement, mais des litiges fonciers induisent fréquemment des retours en arrière dans le processus. De plus, le processus de formalisation doit être considéré sur le long terme : les ménages les plus modestes peuvent mettre des années à accumuler les fonds nécessaires à la formalisation de la tenure ; les procédures de lotissement également peuvent être très longues (fréquemment 10 ans au Bénin), etc. Aussi, il est très fréquent qu'au cours du processus, le terrain change plusieurs fois de propriétaire.

Les deux encadrés ci-dessous donnent des précisions quant à la reconnaissance des pratiques néocoutumières.

**Encadré 8. L'enregistrement administratif des transactions**

Au Bénin, l'enregistrement des transactions passe par la procédure d'« affirmation » des conventions de vente sous seing privé. Celle-ci consiste en l'apposition du visa du maire sur ces conventions, permettant de donner une date certaine à la transaction et d'enregistrer le nouveau propriétaire présumé dans les registres du service des affaires domaniales de la commune. Le dossier de demande doit être déposé et payé par l'acquéreur de la parcelle. Il comprend la convention de vente signée par le vendeur, l'acheteur, leurs témoins, le chef de quartier et le chef d'arrondissement, ainsi qu'un certain nombre de documents complémentaires variant selon les communes. Le prix du dossier dépend ainsi selon les communes ; il comprend le prix d'achat du document de convention lui-même, les rétributions des différents responsables devant apposer leur signature et l'achat des

documents complémentaires (par exemple le levé topographique du géomètre). Il peut atteindre plus de la moitié du prix de la parcelle (Simonneau, 2015).

Au Mali, une procédure similaire existe au travers de l'authentification de l'attestation de vente réalisée par la mairie.

#### **Encadré 9. La régularisation par le lotissement municipal**

Au Bénin, le « lotissement-remembrement » correspond à une réorganisation parcellaire et viaire postérieure à l'appropriation, voire à l'occupation du sol<sup>53</sup>. Sa procédure prévoit trois étapes : (i) un état des lieux recensant les présumés propriétaires de la zone à lotir ; (ii) l'établissement d'un plan de voirie et d'un plan de lotissement réorganisant la trame parcellaire en prévoyant des espaces pour les infrastructures et les équipements publics ; et (iii) une opération dite de recasement, permettant l'attribution à chaque présumé propriétaire d'une nouvelle parcelle ou de sa parcelle réduite, ainsi que la délivrance d'une attestation de recasement. L'opération, sous maîtrise d'ouvrage préfectorale jusqu'en 2002, relève aujourd'hui de la compétence des communes et est réalisée par des prestataires privés (cabinets d'urbaniste et de géomètre). Elle est financée par les habitants, qui paient les frais afférents à la commune ainsi qu'une contribution en nature. En effet, l'emprise attribuée aux équipements collectifs et à la voirie est prise sur les parcelles individuelles, via l'application d'un « coefficient de réduction » à chaque parcelle, généralement de l'ordre de 40 %. L'ensemble de ce processus peut être très long (fréquemment 10 ans), période pendant laquelle l'information et les documents relatifs au lotissement (recensement des propriétaires présumés, plan de recasement, etc.) sont détenus par le cabinet du géomètre.

Au Burkina Faso, le dispositif du lotissement prend sa source dans la politique sankariste « un ménage, une parcelle » (1984-1987). Cette dernière visait le relogement des habitants de quartiers précaires, et consistait en le traçage de plans de lotissement dans des espaces occupés et non occupés, en la destruction des logements en matériaux précaires et le relogement des habitants. À partir des années 1990 jusqu'à 2011, la pratique a évolué vers une régularisation in situ par des opérations de délimitation de parcelles et de voiries, n'incluant pas systématiquement la viabilisation. Les ménages ont alors reçu une parcelle plus grande que celle initialement occupée et les chefs de terre également ont reçu des parcelles pour eux-mêmes et les membres de leur famille<sup>54</sup>. La maîtrise d'ouvrage de ces opérations est passée en 2011 de l'État aux communes dans le cadre de la décentralisation. En 2012, suite à de fortes contestations sociales, le gouvernement a annoncé la fin des opérations de recensement préalables aux lotissements, suspectées d'être entachées de corruption.

<sup>53</sup> Il est encadré par un arrêté ministériel de 1996, définissant les prescriptions minimales à respecter en matière de lotissement.

<sup>54</sup> Cette pratique du lotissement entraîne en conséquence un étalement urbain important, via le relogement sur des parcelles plus grandes mais aussi en raison de logiques anticipatrices (installation précaire en périphérie dans la perspective d'une régularisation).

NB : le « lotissement préfectoral » malien correspond à un lotissement en amont des transactions, et non pas à une régularisation en aval.

### *Ampleur du phénomène*

Ces filières néocoutumières permettraient de répondre en grande partie à la demande en terres pour l'habitat des villes ouest-africaines. Par exemple dans le district de Bamako, selon Durand-Lasserre *et al.* (2015), il reste peu de terres coutumières, mais elles sont importantes dans les communes rurales périphériques.

Ces filières répondent également à une demande d'investissement foncier pour l'épargne des habitants dans des contextes où le système bancaire n'est accessible qu'à une minorité. Elles correspondent enfin aussi à des stratégies de thésaurisation voire de spéculation foncières.

### **Des chiffres**

#### **Combien de logements/d'habitants sont concernés ?**

*Aucune donnée chiffrée précise sur les filières néocoutumières n'est disponible à notre connaissance.*

Rappelons que seule une très faible part des terres fait l'objet de titres fonciers en Afrique de l'Ouest, et dans les trois cas, ils concernent surtout les espaces urbains centraux :

- au Bénin, moins de 1 % des ménages détient un titre foncier (Comby, 1998) ;
- au Burkina Faso, en 2013, un peu moins de 16 000 titres fonciers avaient été émis sur l'ensemble du territoire (incluant les titres fonciers de l'État), ce qui représenterait une surface immatriculée de 22 000 hectares environ, soit 0,08 % du territoire national (Ouédraogo, 2014 : 47) ;
- au Mali, les TF représentaient en 1988 de 1 à 3 % du parcellaire des chefs-lieux méridionaux (Bertrand, 1994).

Concernant les transactions néocoutumières, une enquête sur les transactions foncières entre mars 2009 et mars 2012 dans le District de Bamako a montré qu'un quart d'entre elles concernaient des parcelles achetées directement aux détenteurs de droits coutumiers. Au sud du Bénin, selon Precht (2003 : 4), « le système néocoutumier de production foncière constitue le principal accès au sol urbain pour la grande majorité de la population » ; cependant aucune donnée quantitative n'est disponible.

#### **Quel mode de financement / modèle économique ?**

Il s'agit de filières fonctionnant selon les règles du marché ; les prix variant notamment selon la localisation de la parcelle et son mode de tenure.

### **5.3 Conclusion : effets et enjeux des filières néocoutumières**

Ces pratiques néocoutumières correspondent à un démantèlement des communs, au sens où elles font passer les terrains d'un régime coutumier (donc impliquant une gestion communautaire et la notion de patrimoine foncier commun) à un régime de possession individuelle largement influencé par les dynamiques de marché. Elles correspondent à l'émergence de marchés fonciers à la périphérie des villes ouest-africaines, sous l'effet des dynamiques urbaines, sociales et économiques importantes.

Les effets de ces pratiques peuvent être discutés selon plusieurs aspects :



- **En termes de conflits fonciers :** ces pratiques, et leur non-reconnaissance immédiate par la puissance publique, sont la source de nombreux conflits fonciers. Ceux-ci peuvent prendre la forme d'une contestation, par les membres d'une famille, d'une vente effectuée par l'un des membres sans l'accord de tous. En l'absence du principe de la prescription acquisitive<sup>55</sup>, de tels conflits peuvent surgir des dizaines d'années après la vente. Des conflits peuvent également être liés à des ventes multiples de la même parcelle. Des propriétaires coutumiers peu scrupuleux ou leurs intermédiaires (« démarcheurs » au Bénin et au Burkina Faso, « coxers » au Mali) peuvent, en l'absence de système d'information foncière à jour dans ces zones périurbaines, et avant toute installation voire construction sur la parcelle, vendre à plusieurs individus le même terrain. Ainsi, dans les zones très dynamiques en périphérie de Cotonou, les cas de triple vente ne sont pas rares.
- **En termes d'aménagement :**
  - Ces pratiques sont à l'origine d'un important étalement urbain sur des terres souvent initialement destinées à l'agriculture. Cet étalement est d'autant plus important que des stratégies de thésaurisation et de spéculation foncières sont à l'œuvre. Les acquéreurs de parcelles achètent dans la perspective d'une revente au prix fort lorsque le bâti se rapprochera de ces domaines. Dans l'attente de la revente, les parcelles peuvent être prêtées ou louées à des agriculteurs, ou laissées non utilisées.
  - Par ailleurs, dans la mesure où les transactions, les constructions et l'installation des populations précèdent la reconnaissance par les pouvoirs publics, l'aménagement peut être rendu délicat par une trame viaire ne répondant pas aux besoins du quartier ou de la ville et par des installations humaines en zones impropres à l'urbanisation (zones inondables, terrains glissants, zones polluées, etc.). Cependant, on note des exemples où les acteurs se revendiquant de la coutume ont adopté de véritables stratégies d'aménagement en amont, avec par exemple le morcellement de leur domaine selon une trame orthogonale et la réservation d'emprises foncières pour une voirie conséquente.
- **En termes d'inclusion socio-urbaine :** ces filières néocoutumières fournissent des terrains aux ménages exclus des filières formelles d'accès à la terre (publiques et privées) et qui représentent souvent la majorité. En effet la filière publique, correspondant à l'attribution par l'État ou les communes de terrains relevant du domaine privé, ne fournit pas suffisamment de terrains compte tenu de la demande, et pas assez rapidement. De fait, les communes et l'État se contentent aujourd'hui de reconnaître et régulariser l'urbanisation produite à partir des filières néocoutumières<sup>56</sup>. La filière privée porte sur les terrains immatriculés et objets d'un titre foncier formel, dont le prix est largement au-dessus des moyens des ménages pauvres et des classes

---

<sup>55</sup> Mode d'acquisition du droit de propriété d'un bien immobilier (y compris foncier), ou d'un autre droit réel (comme l'usufruit), par une possession prolongée, paisible, non équivoque et continue. Il permet de transformer une situation de fait (la possession) en situation de droit (la propriété) (Simonneau, 2013).

<sup>56</sup> Les communes et l'État peuvent également participer à ces filières en aval (accaparement de parcelles dans le cadre de lotissement par exemple). Ce pourrait être un point à creuser dans de futures recherches.

moyennes. En ce sens, les filières néocoutumières offrent la possibilité d'une inclusion à la ville.

➤ **En termes de sécurité foncière :**

- Pour les nouveaux acquéreurs, la sécurité foncière est toute relative et constitue une problématique certaine. Est en cause la longueur du processus de formalisation, dont la durée est susceptible d'ouvrir la porte à des conflits. En termes de sécurité ressentie, le sens de la communauté d'appartenance et les preuves symboliques de la possession peuvent jouer, dans certains quartiers périphériques où les acquéreurs se regroupent par région d'origine, et où les transactions se réalisent par interconnaissance (les démarcheurs par exemple sont rarement inconnus de l'acquéreur ou du vendeur), où des attestations sociales (via des témoins par exemple) et symboliques (par des plantes aux vertus magiques par exemple) de la possession sont utilisées<sup>57</sup>.
- Ces pratiques néocoutumières peuvent mettre en danger l'agriculture périurbaine et la sécurité foncière des paysans qui détiennent souvent des droits précaires non enregistrés sur les terres cultivées. Ces derniers n'ayant pas les moyens financiers et en termes de relation sociale pour empêcher ces transactions et la progression du front d'investissement foncier (qui précède souvent le front bâti).

➤ Reconnaissance des autorités officielles : il s'agit de filières non officielles, initiées par les acteurs locaux, mais que l'administration locale tend à reconnaître administrativement par exemple à travers les lotissements. Durand-Lasserve *et al.* (2015) recommandent une meilleure connaissance et un meilleur diagnostic de ces pratiques en préalable à l'élaboration des politiques foncières. Ensuite, une position pragmatique défendue par plusieurs auteurs préconise la reconnaissance et l'encadrement de ces pratiques, plutôt que leur unification dans un modèle de la propriété privée et du cadastre qui ne semble pas suffisamment dynamique pour répondre à ces pratiques (Guigma *et al.*, 2015).

➤ Articulation aux dynamiques de marché : ces filières sont le produit de dynamiques de marché qui viennent modifier les règles coutumières. Il s'agit toutefois d'un marché informel, puisque les transactions ne sont pas autorisées par la loi.

## 6. La titrisation collective - Afrique anglophone

Plusieurs pays se sont engagés dans la reconnaissance et la sécurisation de la tenure collective en milieu urbain à travers la délivrance de titres fonciers collectifs. En Namibie, le legs de l'apartheid a cristallisé les inégalités dans l'accès au foncier. Les projets d'amélioration des quartiers précaires ont œuvré « par le bas » pour la formulation de politiques foncières et d'habitat qui prennent en compte les situations différenciées. La titrisation collective fait partie des options ouvertes par les lois récentes. Au Kenya, la tentative avortée d'intégrer la délivrance de titres fonciers collectifs dans un projet d'amélioration de bidonvilles à Nairobi met en lumière les enjeux sociopolitiques des choix de tenure foncière et la gestion des rapports de pouvoir dans de tels projets de développement. Enfin en Ouganda, l'approche collective de la titrisation

---

<sup>57</sup> Ce point pourrait être développé par de futures recherches.

est apparue avec la reconnaissance de la tenure coutumière, fruit d'une longue histoire coloniale et postcoloniale.

Ce choix de la titrisation collective relève de la reconnaissance d'occupation collective de fait, ou d'un certain pragmatisme lié à un coût moindre des titres collectifs par rapport aux titres individuels. Les expériences relatées ici posent également la question de la désirabilité du caractère collectif par les habitants, dans des systèmes qui valorisent le titre individuel.

#### Fiche d'identité du commun

Catégorie de commun	Nouvelle forme de commun.
Ressource	Usage du sol.
Communauté	Communauté d'habitants.
Règles	<p>Les règles régissant la propriété pleine et entière (<i>usus, fructus, abusus</i>) sont exercées à l'échelle du groupe. Des droits d'usage sont exercés à l'échelle des individus.</p> <p>Les règles de distribution des droits d'usage individuels et leur étendue exacte (droit d'occuper, de transmettre en héritage, de mettre en hypothèque, etc.) dépendent des contextes.</p> <p>En Namibie, les règles de gestion sont élaborées par les membres d'une communauté d'habitants, réunis en une association et demandant ensemble un titre foncier collectif. Deux types de titres conférant des droits d'usage existent : le <i>Starter Title</i>, ne pouvant être mis en hypothèque, et le <i>Land Hold Title</i> conférant des droits similaires à ceux d'un titre foncier (occupation, héritage, hypothèque) (voir dans le texte pour les détails).</p>
Enjeu actuel (« à surveiller »)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Faisabilité et désirabilité par les habitants.</li> <li>- Actualité des réformes foncières : Namibie, Ouganda.</li> </ul>

#### Définition de la titrisation collective

La titrisation collective se définit comme l'attribution d'un titre foncier à un groupe. La propriété pleine et entière de la terre revient ainsi au groupe, tandis que sont distribués des droits d'usage aux membres du groupe, de manière officielle ou non<sup>58</sup>.

### 6.2 Namibie (Windhoek) – de l'intervention des ONG à une révision législative innovante (1990-2012)

À la veille de son indépendance en 1990<sup>59</sup>, la Namibie connaît une situation du logement difficile pour les populations les plus vulnérables, caractérisée par la ségrégation spatiale héritée

<sup>58</sup> « La propriété est dite collective quand le bouquet de droits qu'elle confère n'est pas détenu par un individu mais par un groupe d'individus. Il existe une multitude de formes de propriété collective garantissant différents droits à différents groupes, tels qu'un peuple indigène, un groupe de paysans, une communauté villageoise, les habitants d'un quartier ou encore une famille » (Buhot, 2013).

<sup>59</sup> La Namibie fut une colonie allemande (1884-1915), puis un protectorat de l'Afrique du Sud (1915-1990) subissant alors le régime d'apartheid, caractérisé notamment par l'impossibilité de posséder son logement pour les ménages noirs. Ces derniers étaient logés dans des logements loués à l'État dans des quartiers désignés, les *townships* ; d'autres *townships* étaient réservés aux métis. À partir de la fin des années 1970, le régime d'apartheid subit quelques assouplissements en Namibie, sous la pression des contestations locales (dirigées notamment par la *South West People's Organization – SWAPO*, reconnue représentant du peuple namibien en 1976 par les Nations unies) et des Nations unies.

du régime d'apartheid et une exclusion des plus pauvres des dispositifs publics de logement. En particulier, les revenus minimaux pour accéder à un logement de l'agence parapublique, le *National Building and Investment Corporation* (NBIC)<sup>60</sup>, sont hors de leur portée. La croissance urbaine amorcée dans les années 1970 s'est accélérée dans les années 1990. Elle concerne surtout les populations non-Blanches, les plus pauvres, et conduit au développement rapide de quartiers précaires, en particulier au nord-ouest de la capitale, Windhoek (Sohn, 2003 ; Mitlin et Muller, 2004 ; Peyroux, 2006). Ces problèmes de logement, de plus en plus pressants à partir des années 1980, provoquent une mobilisation des organisations communautaires qui conduira, quelques décennies plus tard, à une révision législative nationale organisant la tenure collective en milieu urbain. Des années 1990 aux années 2010 progressent en parallèle les politiques d'habitat d'une part et les politiques foncières d'autre part.

### *Les politiques d'habitat*

**Le Namibian Housing Action Group (NHAG)**, créé en 1992, fédère les groupes locaux œuvrant en faveur de l'habitat de populations à bas revenus. Les interventions des membres de ce réseau ont préfiguré les politiques publiques en matière d'habitat, en particulier deux projets labellisés « Best Practices » par ONU-Habitat<sup>61</sup>, à Windhoek (People Square) et Gobabis.

Le projet du groupement People Square à Windhoek est le premier dans le pays à avoir permis une accession collective à la propriété foncière (UN-Habitat, 1998). Créé en 1989, ce groupe appartient à l'association pour l'habitat (Housing union) de Saamstaan, devenue en 1998 *Shack Dwellers Federation of Namibia* (SDFN), réseau de groupements d'épargne<sup>62</sup>. Il vise à répondre aux besoins des ménages du quartier (majoritairement des mères célibataires) et aux conditions de logement extrêmement précaires<sup>63</sup>. Le groupe a ainsi pu mener collectivement, en cinq ans : (i) la négociation pour l'achat collectif d'un terrain auprès de l'autorité locale, (ii) la subdivision, l'élaboration des règles d'usage du sol et l'équipement du terrain (eau et assainissement), et (iii) la construction de 45 logements. Les parcelles individuelles étant trop chères pour les ménages du quartier, le groupe décide d'entrer en négociation avec les autorités locales dès 1989, avec le soutien d'une subvention d'une municipalité canadienne. Les autorités locales exigent la création d'une coopérative par les habitants du quartier. La transaction est finalement conclue après deux ans de négociation, visant à maintenir un prix du foncier accessible. La subvention canadienne a été utilisée pour constituer un fonds de roulement (*revolving fund*), chaque ménage ayant remboursé sa part. Les membres ont ensuite défini la trame du quartier et les plans de logement avec l'aide de bénévoles et le soutien technique du NHAG. Ils ont également élaboré **les règles d'usage du sol, à travers un contrat de droits fonciers des individus pouvant être transférés entre membres ou hérités**. Les diverses ressources des membres de la coopérative

---

Dans le domaine de l'habitat, à partir de 1977, il est possible aux non-Blancs d'obtenir des crédits et d'accéder à la propriété. La construction publique de logements s'ouvre aux populations noires et métisses dès 1975 (Peyroux, 2006). Le pays devient indépendant le 21 mars 1990.

<sup>60</sup> Le NBIC est créé en 1978 et marque la possibilité pour les Noirs d'accéder à la propriété privée.

<sup>61</sup> Le label « Best Practices » a été mis en place en 1996 par ONU-Habitat à la suite de la conférence Habitat II. Sa base de données comprend plus de 4 000 expériences de projets urbains, retenus selon des critères de durabilité, d'impact, de partenariat, de répliquabilité, d'innovation, de promotion d'égalité de genre et d'inclusion sociale, ainsi qu'une approche intégrée des enjeux urbains.

<sup>62</sup> À ce titre, le réseau a adopté la méthodologie de *Shack/Slum Dwellers International*, incluant la formation de groupements d'épargne, des énumérations participatives et des dispositifs d'apprentissage entre pairs.

<sup>63</sup> Une enquête menée en 1988 montre que le revenu moyen des ménages est de 20 à 40 \$ par mois, alors qu'un minimum de 140 \$ par mois est nécessaire pour pouvoir prétendre aux logements publics du NBIC.

ont été mises en commun (épargne, fonds, travail) et leur utilisation organisée par les membres. L'ensemble de ces activités a permis de faire la démonstration des capacités des communautés et de leur potentiel (Mitlin et Muller, 2004). Les activités du groupe ont été présentées au ministère chargé de l'habitat, puis soutenues par le programme national *Build-Together* après l'indépendance du pays. Au milieu des années 1990, la question du statut de la tenure foncière des membres du groupe restait cependant en suspens. Si l'objectif restait de permettre aux ménages d'accéder à la pleine propriété de leur parcelle, la procédure restait inaccessible, en raison de son coût financier et des normes non adaptées aux quartiers précaires (taille réduite de parcelles par exemple). Le NHAG et le SFDN ont alors exercé une pression communautaire pour que progresse la réforme foncière en faveur des plus démunis.

À Gobabis, un groupement d'épargne communautaire, formé en 1988, a acheté un domaine foncier à la municipalité, dans la perspective d'une amélioration des conditions de vie de ses membres. Les négociations avec la municipalité, débutées en 1999, sont conclues en 2002. Le domaine est vendu, avec l'accès aux infrastructures de base, à 14 % du prix des parcelles individuelles. La communauté s'organise, avec un soutien technique du NHAG, pour coordonner l'aide mutuelle dans la construction des logements (fabrication des briques, fondations, etc.) et le financement solidaire. La municipalité de Gobabis modifie peu à peu son attitude envers ce mode de développement urbain, acceptant finalement de revoir à la baisse les standards de services urbains, de laisser la communauté développer le quartier de manière progressive, avec l'accompagnement de professionnels, plutôt que d'exiger l'intervention de professionnels hautement qualifiés.

Au fur et à mesure de ces activités, le SFDN et le NHAG prennent une légitimité nationale et, à partir du début des années 2000, le gouvernement s'engage dans une politique de régularisation des quartiers informels. Le SFDN milite pour la détermination de la propriété foncière, la production d'information sur les quartiers informels, notamment à travers des programmes d'énumération participative<sup>64</sup>, la reconnaissance de la tenure foncière collective et la révision des normes foncières afin de maintenir un prix du sol accessible pour les plus pauvres. En effet, les autorités locales ne peuvent vendre des parcelles pour un usage résidentiel avant son cadastrage, sa subdivision en lots et son équipement. La conséquence de ce règlement est un prix élevé du foncier résidentiel, pratiqué par les autorités pour recouvrer leur investissement. L'encadré ci-dessous rappelle les principales étapes de ces politiques publiques d'habitat.

**Encadré 10. Principaux programmes publics d'habitat à l'échelle nationale et municipale (1990-2012)**

**Le programme national Build-Together** (à partir de 1992) couvre les composantes suivantes : une facilitation à l'accession à la propriété foncière et immobilière, principalement dans les anciens *townships* réservés à la population noire, la rénovation et l'extension des maisons ; la construction de maisons dans les nouveaux quartiers périphériques ; l'accès aux services de base (eau, électricité, assainissement). Une aide financière, versée sous forme de prêts à long terme et à taux d'intérêt fixe, est disponible pour les ménages à faibles revenus ou qui ne satisfont pas aux conditions posées par les institutions de crédit (Peyroux, 2006).

<sup>64</sup> Voir le programme *Community Land Information Programme* (Clip) (Muller et Mbanga, 2012).

**La politique foncière municipale de Windhoek** (*Policy on Access to Land and Housing*) (2000) dans les zones dites à faibles revenus vise à ajuster l'offre à la demande, en révisant à la baisse les normes de promotion foncière (tailles des parcelles, standards d'équipement). Six catégories résidentielles sont ainsi déterminées (voir ci-après).

Cette politique foncière s'est doublée d'une **politique de développement communautaire**, qui adopte le principe de concertation et de négociations avec les communautés locales. Elle soutient également la structuration de ces communautés, qui deviennent les unités de gestion dans le cadre des actions d'amélioration des quartiers *in situ*, selon un maillage systématique à l'échelle de la ville.

**La politique foncière municipale de Windhoek** (*Policy on Access to Land and Housing*) (2000) est une étape phare dans la réflexion sur les formes de tenure adaptées aux ménages les plus vulnérables. Son élaboration a fortement été influencée par les actions du SDFN et du NHAG, reconnues sur la scène internationale par le label « Best Practices » de ONU-Habitat. Cette politique foncière vise à ajuster l'offre de terrains à la demande en s'adaptant à la diversité des niveaux de revenus tout en assurant le recouvrement des fonds auprès des bénéficiaires. Six catégories résidentielles sont ainsi déterminées (voir tableau ci-après). Elles sont caractérisées par (i) des niveaux d'équipement, (ii) des tenures foncières (collectives et individuelles, de la location à l'accession à la propriété) et (iii) un degré d'organisation communautaire différent en fonction de la nature et de la solvabilité de la demande. La municipalité, via son département de la planification, évalue la solvabilité des demandeurs car elle vise un recouvrement des fonds. La différenciation des offres foncières est un principe fort de cette politique municipale, qui reconnaît ainsi la diversité des moyens des ménages. Elle est permise par une révision à la baisse des normes de promotion foncières (taille minimale des parcelles) et des standards d'équipement.

**Tableau 5. Les six catégories résidentielles de la politique foncière de Windhoek**

Revenus	Part de la population de la ville	Niveau d'équipement en services et infrastructures	Type de tenure foncière possible
N\$ 0-166	22 %	- Points d'eau communaux - Collecte des déchets à partir d'une décharge de quartier - Pas d'électricité	- Possibilité d'acheter le domaine foncier ( <i>entire block</i> )
N\$ 167-666	32 %	- Points d'eau communaux et latrines (2 pour 80 personnes) - Collecte des déchets à partir d'une décharge de quartier - Routes recouvertes en gravier quand cela est possible - Pas d'électricité	- Bail ( <i>lease</i> ) - Possibilité d'acheter le domaine foncier
N\$ 667-1202	28 %	- Points d'eau communaux et latrines (2 pour 70 personnes) avec tout le réseau planifié - Routes recouvertes en gravier quand cela est possible - Pas d'électricité	- Bail ( <i>lease</i> ) - Possibilité d'acheter une parcelle individuelle (jusqu'à 2 familles par parcelle)

			- Achat de groupe possible
N\$ 1203-2184	14 %	- Réseau d'eau et d'assainissement complet installé - Routes recouvertes en gravier quand cela est possible - Pas d'électricité	- Possibilité d'acheter une parcelle individuelle - Achat de groupe encouragé
N\$ 2185-3436	2 %	- Ensemble du réseau installé avec des branchements d'eau individuels et un système d'égouts - Routes d'accès bitumées, autres routes recouvertes en gravier quand cela est possible - Eclairage public et branchements électriques individuels possibles	- Parcelles individuelles - Epargne préalable encouragée
N\$ 3437-4505	1 %	- Idem catégorie précédente - En sus : connexions individuelles au système d'égout, et au réseau d'électricité	- Parcelles individuelles - Epargne préalable encouragée
N\$ 4506 +	1 %	- Idem catégorie précédente - En sus : toutes les routes bitumées	- Parcelles individuelles

Réalisation : d'après Mitlin et Muller (2004 : 175)

Source : Ville de Windhoek

### *Les politiques foncières et le Flexible Land Tenure System*

Au sortir du régime d'apartheid, la question foncière, symbolisant les inégalités passées, prend une grande importance dans la constitution du nouvel État indépendant. Le processus de réforme est engagé dès l'indépendance en 1990 et proclame des principes d'égalité et de droits d'accès pour tous (cf. encadré ci-dessous). Il faudra cependant plusieurs décennies pour que les spécificités du milieu urbain soient reconnues et que les citoyens les plus pauvres puissent bénéficier des statuts fonciers légaux accessibles à leurs moyens. Les expériences en matière de politiques d'habitat seront une source d'inspiration en la matière.

#### **Encadré 11. Le processus de réforme foncière en Namibie (1990-2012) : de la réparation des injustices de l'apartheid au traitement de la question urbaine**

**La Constitution (1991)** proclame le droit de tous les Namibiens d'acquérir, de posséder et de disposer du foncier. Elle définit quatre zones de droits fonciers différenciés : *State land*, *urban land* (où les catégories de propriété municipale, étatique ou privée s'appliquent), *commercial farm land* (avec titres de propriété privée), *communal land* (utilisées par les communautés, mais détenues par l'État). Ce droit fondamental est réaffirmé dans une **série de conférences** (conférence nationale sur le foncier en 1991, conférence populaire sur le foncier en 1994).

**La Politique foncière nationale (1998)** établit différents statuts fonciers (coutumiers, *leasehold*, *freehold*, et propriété publique) et différentes catégories de détenteurs de droits, individuels et collectifs (individus, familles, corps légalement constitués pour des propriétés collectives, coopératives, État). Elle garantit la sécurité foncière quels que soient la forme de la tenure, le genre et la race des détenteurs de droits (Matthaei et Mandimika, 2014).

**Le Communal Land Reform Act (2002)** organise la tenure communautaire (en milieu rural uniquement), par l'établissement des *Communal Land Boards* régulant l'allocation des droits fonciers traditionnels et l'organisation des pouvoirs des autorités traditionnelles qui assistent l'administration.

**Le Flexible Land Tenure Act (2012)** complète la réforme foncière en créant de nouvelles formes de titres fonciers en milieu urbain.

L'ensemble des dispositifs jusqu'au début des années 2000 ne permet pas aux citoyens les plus pauvres d'accéder à des documents fonciers légaux. En milieu urbain en effet, seules les catégories de propriété municipale, étatique ou privée s'appliquent. De 1992 à 1998, le sol urbain était enregistré au nom du gouvernement ou de l'autorité locale, puis subdivisé en lots équipés et vendus avec un titre foncier. Le manque de géomètres et d'urbanistes créait des goulots d'étranglement, tandis que la lourdeur et le prix du processus rendaient le sol urbain difficilement accessible pour les plus vulnérables. Ainsi, la mobilisation d'organisations telles que le SDFN et le NAHG, fortes des expériences convaincantes réalisées à Windhoek en particulier (cf. ci-dessus), encourage la mise en place d'une plate-forme de réflexion pour repenser les normes foncières et les procédures d'aménagement et d'urbanisme en milieu urbain (Matthaei et Mandimika, 2014).

**Le Flexible Land Tenure System (FLTS)** est une composante du programme de réforme foncière. La réflexion débute au milieu des années 1990, se concrétise par une proposition de loi (Bill) en 2004 et un acte en 2012<sup>65</sup>. Il met en place, en milieu urbain, un système de statuts de tenure foncière différenciés en **complément** du statut de la propriété privée, prévoit le passage d'un statut à l'autre, et permet **l'enregistrement des droits fonciers individuels au sein d'une propriété collective**.

Deux titres sont ainsi créés, le *Starter Title* et le *Land Hold Title*, types de tenure individuelle basés sur les propriétés collectives. Ainsi, le domaine foncier (*block of land*) est la propriété d'une municipalité, d'un promoteur privé ou d'une organisation communautaire (*community based organization - CBO*) et à ce titre, ses limites extérieures sont repérées par un bornage effectué par un géomètre et enregistré avec un titre foncier au bureau d'enregistrement des actes (*Deeds Registry Office*) basé à la capitale, Windhoek. Parallèlement, les droits fonciers individuels et les parcelles associées sont enregistrés localement auprès d'un bureau des droits fonciers (*Land Rights Office*).

- Le *Starter Title* confère les droits d'occuper perpétuellement une parcelle (qui n'est pas strictement délimitée), d'ériger un logement d'une taille définie et d'y vivre. Ces droits peuvent être transmis. Le titre ne peut pas être mis en gage dans le cadre d'un crédit hypothécaire. Seuls les noms des détenteurs de ces droits sont enregistrés ; le titre ne fait pas l'objet d'un cadastrage formel, mais en pratique un plan parcellaire est établi par la communauté ou l'autorité locale (sans recours à un géomètre) ;
- Le *Land Hold Title* confère des droits similaires à ceux d'un titre foncier (occupation, héritage, hypothèque) sur une parcelle délimitée par une carte cadastrale locale.

<sup>65</sup> La longueur du processus est essentiellement due à des conflits institutionnels concernant la localisation institutionnelle du FLTS, au sein du ministère chargé du foncier ou celui chargé de l'habitat et du développement rural.



Quelques activités commerciales également sont autorisées. L'autorité locale doit alors fournir des équipements et services.

Le tableau ci-dessous, réalisé d'après Matthaei et Mandimika (2014 : 42), compare les systèmes de tenure :

**Tableau 6. Comparaison du *Flexible Land Tenure System* et du système de la propriété privée pleine et entière (*freehold system*)**

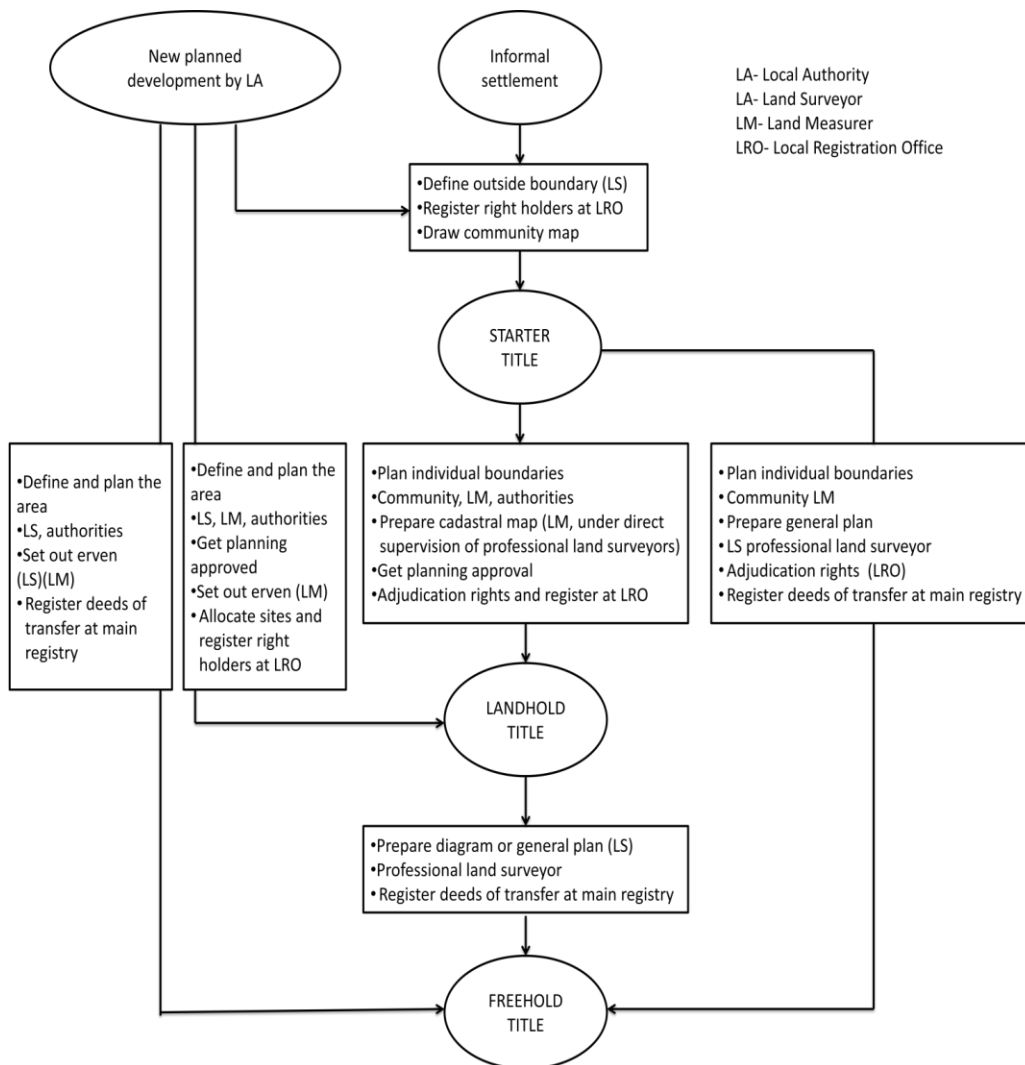
	<i>Starter Title</i>	<i>Landhold Title</i>	<i>Freehold Title</i>
Enregistré au bureau d'enregistrement des actes à Windhoek ( <i>Deeds Office</i> )	Domaine (a block of land)	Idem	Une parcelle individuelle
Détenteur de la parcelle enregistrée au bureau d'enregistrement des actes	Municipalité, promoteur privé ou organisation communautaire ( <i>community-based organisation</i> )	Idem	Propriétaire privé ( <i>individual owner</i> )
Type de tenure	Tenure collective, à partir du propriétaire du domaine	Idem	Propriété privée ( <i>individual ownership</i> )
Étendue des droits	Droit d'occuper à perpétuité un emplacement non délimité à l'intérieur d'un domaine	Droit d'occuper à perpétuité un emplacement délimité à l'intérieur d'un domaine	Droit d'occuper un emplacement individuel à perpétuité
Droits	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transférer le droit d'occuper</li> <li>- Disposer du droit d'occuper</li> <li>- La transformation en <i>landhold title</i> se fait à l'échelle du groupe (sur décision d'au moins 75 % des membres)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transférer le droit d'occuper</li> <li>- Disposer du droit d'occuper</li> <li>- Mettre en hypothèque</li> <li>- La transformation en <i>freehold title</i> se fait individuellement ou à l'échelle du groupe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transférer le droit d'occuper</li> <li>- Disposer du droit d'occuper</li> <li>- Mettre en hypothèque</li> </ul>
Lieu d'enregistrement des droits individuels	Bureau d'enregistrement foncier local (Land registration office)	Idem	Bureau national d'enregistrement des actes ( <i>Windhoek Deeds</i> )
Cartographie/enquêtes	Cartographie communautaire optionnelle	Carte cadastrale préparée par un métreur ( <i>land measurer</i> )	Plan général préparé par un géomètre
Document de planification	Etude de faisabilité portant sur la viabilité du site réalisée par l'autorité locale	Le plan d'ensemble doit être approuvé par l'autorité locale	Idem

Réalisation : Claire Simonneau d'après Matthaei et Mandimika (2014 : 42)

La procédure d'obtention de ces titres peut être initiée par le propriétaire foncier, un habitant ou une autorité. Une étude de faisabilité doit être menée et approuvée par l'autorité locale. Le nombre maximum de ménages sur un domaine n'est pas limité, mais il est conseillé de ne pas dépasser 100 ménages. Pour chaque projet, une association est créée, gérée par un comité élu par les détenteurs des titres, et les règles de gestion sont élaborées par les membres. L'association représente ses membres lors des négociations avec l'autorité et fait office de médiateur en cas de conflits entre les membres (Matthaei et Mandimika, 2014).

Le *Starter Title* peut être transformé en *Land Hold Title* ou directement en *Free Hold Title*. Au minimum 75 % du groupe occupant le domaine doit être en faveur de cette décision. Le *Land Hold Title* peut être transformé en titre foncier (*freehold title*) à titre individuel ou comme ensemble de parcelles selon une procédure schématisée par Matthaei et Mandimika (2014 : 47) :

**Schéma 9. Processus de transformation des titres dans le Flexible Land Tenure System (FLTS)**



(Source: MLR)

Source : Matthaei et Mandimika (2014 : 47)

En 2014, ce système n'avait pas encore été promulgué et les décrets d'application étaient en cours d'élaboration<sup>66</sup>. Quelques projets pilotes ont été mis en œuvre, permettant de tirer les leçons suivantes (Peyroux, 2006 ; Matthaei et Mandimika, 2014 : 25) :

- le recours à des paraprofessionnels de type métreur (*land measurer*) plutôt que des géomètres est suffisant pour les besoins techniques du FLTS ;
- le nombre idéal de ménages par domaine permettant sa gestion facilitée est, selon la municipalité de Windhoek, entre 10 et 30 membres ;
- il est possible d'émettre un doute quant aux capacités humaines et financières des petites municipalités à mettre en œuvre le FLTS ;
- la question de l'institution chargée du règlement des conflits n'est pas réglée ;
- il est important que le système des *Starter Title* soit appliqué sur des zones déjà urbanisées, sinon il provoquera un important étalement urbain. Parallèlement, une attention devrait être portée aux procédures de planification : le FLTS crée un besoin important de foncier classé « urbain » pour développer de nouveaux quartiers, or les procédures de planification restent lourdes ;
- le FLTS requiert une implication importante des communautés, aussi l'information, la sensibilisation et l'organisation communautaire sont des enjeux forts de sa mise en œuvre ;
- Peyroux note enfin que ce système différencié est encore fort inégalitaire car le statut socioprofessionnel est un critère de discrimination déterminant dans ces programmes. Les ménages à revenus faibles, mais réguliers, et les ménages employés de la fonction publique sont les plus favorisés (Peyroux, 2006)<sup>67</sup>.

### Conclusion - enjeux

Le cas de la réforme foncière namibienne met en lumière plusieurs enjeux :

- **Le jeu d'acteurs dans le processus de reconnaissance de tenures foncières collectives.** Ici, les organisations communautaires NSDF et NHAG ont joué un rôle-clé dans le processus politique namibien. Par des interventions ponctuelles à l'échelle du quartier, elles ont démontré aux acteurs politiques la robustesse et le potentiel des organisations communautaires et encouragé le recours à une diversité et une flexibilité des statuts fonciers.
- **La constitution et les capacités d'action de la communauté.** L'analyse de la politique foncière municipale de Windhoek par Mitlin et Muller (2004) montre que la constitution de la communauté n'a rien d'automatique, et surtout que ses capacités de gestion communautaire ne sont pas spontanées, mais doivent être construites et organisées. Les auteurs en déduisent l'importance de la formation et des intermédiaires (les organisations de base) entre les habitants et l'administration. Cette organisation communautaire permettrait notamment un meilleur recouvrement des fonds et éviterait

---

<sup>66</sup> En 2014, un projet de la GIZ apportait un soutien pour l'établissement de ces décrets.

<sup>67</sup> Ce point devrait faire l'objet d'analyses plus détaillées, dans le cadre de recherches futures.

les reventes de détresse grâce à une solidarité financière communautaire (pour mémoire, ces communautés sont souvent des groupements d'épargne).

- **Foncier et aménagement.** La politique foncière municipale offre un exemple concret d'articulation entre statut foncier et aménagement sur le temps long. Elle permet d'assumer un aménagement minimal dans le cas des quartiers les plus pauvres.

### 6.3 Kenya – l'échec d'un projet de titrisation collective

Le Kenya a récemment ouvert la possibilité légale de la titrisation collective des communautés à travers le Community Land Act (2016). Cette actualité est relatée ci-dessus dans le rapport (étude de cas des CLT). Nous relatons ici une expérience de titrisation collective urbaine, réalisée dans le cadre d'un projet d'amélioration de quartier précaire.

#### *Un projet de sécurisation foncière collective ?*

En 2008<sup>68</sup>, un projet (ici anonymisé) d'amélioration d'un bidonville débutait à Nairobi. Un enjeu fort de ce projet résidait dans le fait de limiter la gentrification engendrée classiquement par les projets de réhabilitation de bidonvilles. Les concepteurs du projet étaient fortement influencés par un autre projet d'amélioration des bidonvilles, financé par la GTZ dans une ville secondaire du pays (Voi), ayant conduit à la mise en place d'un Community Land Trust<sup>69</sup>. La notion de « sécurité foncière **collective** » est apparue dès la phase d'identification du projet comme présentant plusieurs avantages : éviter la gentrification (augmentation des valeurs foncières et spéculation) ; maintenir un coût moins élevé que la titrisation individuelle ; garder intacte la trame foncière, puisque les parcelles existantes, considérées individuellement, étaient plus petites que les superficies minimales autorisées par les règlements d'urbanisme ; faciliter la création de coopératives pour l'accès au crédit.

Le quartier est situé sur un terrain public et caractérisé par une division sociale entre des détenteurs de droits d'habiter d'une part et les locataires d'autre part (81 % des résidents). Le développement du quartier depuis les années 1970 a en effet été basé sur la distribution de licences temporaires par un comité composé d'un chef de quartier assisté d'anciens, de collaborateurs et de représentants du parti au pouvoir, sur la base de l'affiliation ethnique et politique. Les bénéficiaires de ces licences (*structure owners*) ont construit des logements, avec souvent des pièces additionnelles à louer aux nouveaux citadins migrant directement des campagnes. Au moment du démarrage du projet, de nombreux résidents louaient leur logement depuis plus de 20 ans. Un enjeu du projet (et des campagnes électorales l'ayant précédé) était la sécurisation des résidents, y compris les locataires de long terme.

#### *Une contestation de l'approche collective*

Le projet débuta par une phase de planification voulue participative et inclusive, dans une perspective de paix sociale après les violents affrontements de la fin de l'année 2007. La participation communautaire reposait sur un comité de résidents investi d'un large pouvoir :

---

<sup>68</sup> Après des épisodes de violence dans le cadre des élections fin 2007.

<sup>69</sup> Il s'agit du *Small Town Development Project* (STDP) – voir aussi dans ce rapport le cas des CLT.

(i) il était garant d'une adhésion de la « communauté », importante pour le bailleur, et (ii) le ministère du Foncier déclarait entériner ses décisions (Rigon, 2014 ; 2015 : 13).

Or, la composition de ce comité entérinait un rapport de force structurant du quartier : les propriétaires de logement (*structure owners*) étaient majoritairement représentés, alors qu'ils étaient minoritaires à résider dans le quartier. Ils étaient en effet organisés politiquement et Rigon rapporte qu'ils ont négocié la méthode d'élection du comité de résidents pour pouvoir garder le contrôle de ce comité. Pour les locataires il semblait difficile de contester ces dispositions, par crainte des évictions en cas de conflits : des relations de patronage sont en effet souvent établies entre locataires et propriétaires et une large proportion des ménages est dirigée par des femmes seules avec leurs enfants qui se trouvent particulièrement affaiblies. De plus, contrairement aux propriétaires, les locataires avaient peu d'incitation à s'engager dans une lutte longue et complexe concernant la tenure foncière.

Plusieurs propositions ont été avancées durant les ateliers participatifs. Les porteurs du projet ont ainsi proposé successivement : le modèle du Community Land Trust et des titres de groupe (*sectional titles*) bénéficiant à tous les résidents du quartier (propriétaires-résidents comme locataires). Le comité de résidents contesta ces options et obtint des concessions sur deux points : (i) la réduction du groupe des bénéficiaires aux propriétaires et aux locataires résidant depuis plus de dix ans dans le quartier ; (ii) le caractère individuel des titres délivrés, même si cela impliquait la réorganisation de la trame foncière et donc des relocalisations. Il fallut enfin reformuler la finalité du projet : il ne s'agissait plus de « sécurité foncière **collective** » mais de « sécurité foncière **appropriée** ».

### Conclusions

Cette expérience met en lumière la complexité d'une intervention sur la tenure foncière dans les quartiers précaires, y compris selon un processus participatif, ainsi que sa dimension politique en termes de rapports de pouvoir. Alors que dans de nombreuses villes africaines, la part des locataires est importante et que ces derniers représentent souvent les couches sociales les plus vulnérables (UN-Habitat, 2014), ils sont souvent les oubliés des projets d'amélioration de bidonvilles se focalisant sur la sécurisation de la tenure via la régularisation des situations foncières. Dans cette expérience kenyane, les deux objectifs d'inclusion communautaire (participation) et de justice sociale (un projet bénéficiant aux plus pauvres) sont devenus conflictuels.

Ensuite, cet exemple montre l'influence des dynamiques de marché (et des perspectives offertes par l'augmentation des valeurs foncières) sur la mobilisation des parties prenantes. Alors que les porteurs du projet ambitionnaient de « protéger la communauté des forces du marché » (Rigon, 2015), les propriétaires de logement ont réaffirmé leur volonté d'en tirer profit et ont réussi à imposer cette vision à travers le dispositif dit participatif. Rigon (2015) spécifie que le quartier visé par ce projet montrait une situation nuancée, où la structure de propriété est héritée de déplacements et de relocalisations par le gouvernement et où certains propriétaires détiennent de petites structures et vivent selon les mêmes conditions socio-économiques que les locataires. D'autres bidonvilles de Nairobi comme Kibera sont possédés par quelques très grands propriétaires qui sont dans un véritable rapport d'exploitation des locataires.

Enfin, cette expérience permet de questionner la mesure dans laquelle la tenure collective est encouragée et reconnue par le gouvernement<sup>70</sup>.

#### 6.4 Ouganda – les perspectives de la nouvelle loi foncière (CCO et CLA)

En 1995, l'Ouganda<sup>71</sup> est le premier pays d'Afrique subsaharienne à reconnaître dans sa constitution la loi coutumière (*customary law*) et à assigner les terres aux citoyens ougandais (et non à l'État). La loi foncière (*Land Act*) de 1998 arrête les différents dispositifs fonciers légaux et ouvre la possibilité d'une certification officielle de la tenure foncière collective.

Le *Land Act* reconnaît le pluralisme juridique à travers quatre régimes fonciers : la propriété privée, le système *mailo*, les baux locatifs et les régimes fonciers coutumiers<sup>72</sup>. Parmi ces derniers, deux statuts de propriété collective sont définis :

- le *Certificat of Customary Ownership* (CCO) peut être demandé par des familles ou individus possédant une terre coutumière. Il confère différents droits : location, hypothèque, délégation de droits d'usage, etc. ;
- les *Communal Land Association* (CLA) correspondent à des associations foncières communautaires permettant la gestion des terres en commun. Les représentants d'un CLA sont élus localement et élaborent les règles de gestion de la propriété. Le CLA doit être associé à un CCO.

Ces deux démarches sont volontaires, la terre appartenant aux citoyens et non à l'État dans le pays.

La mise en œuvre de ces deux dispositifs a connu des difficultés et des incertitudes, au point que le gouvernement a interrompu les expérimentations en cours en 2012, afin de préciser les modalités de mise en œuvre de la loi. Parmi les critiques faites au système, on note la lenteur et la complexité du processus et la faible adaptation des dispositifs aux différences locales de gestion coutumière du foncier. En effet, en Ouganda la gestion du foncier est fortement différenciée selon les régions, elles-mêmes issues du découpage colonial et liées aux structures sociales ethniques<sup>73</sup>. En particulier, les modes coutumiers de gestion du foncier peuvent relever de l'échelle du clan, des familles étendues ou nucléaires<sup>74</sup>.

Si quelques expérimentations ont eu lieu en milieu rural, les lois ougandaises ne distinguent pas milieu rural et milieu urbain, aussi il est tout à fait possible de se baser sur ces dispositifs législatifs pour entamer une reconnaissance de la tenure collective en milieu urbain et péri-

---

<sup>70</sup> Nos échanges par e-mail avec Ellen Bassett suggèrent une réticence du gouvernement du Kenya à reconnaître la tenure collective.

<sup>71</sup> Selon la Banque mondiale (Project information document, Competitiveness and Enterprise Development Project), en Ouganda 18 % du territoire sont enregistrés formellement. En milieu rural, seulement 5 %.

<sup>72</sup> Les terres publiques sont supprimées, elles sont désormais régies par le régime foncier coutumier.

<sup>73</sup> Notons en particulier le système *mailo* mis en place dans le Buganda (région centrale) à la colonisation. Il procède à un découpage des terres du Buganda entre la couronne britannique, dont les terres domaniales sont contrôlées par l'administration coloniale et sur lesquelles peuvent être délivrés des titres de propriété privée à des non-natifs mais protégeant les droits fonciers des ayants droit coutumiers, et la monarchie *ganda* (roi, famille royale et chefs traditionnels) qui dispose d'un droit de propriété privée absolu et inaliénable. À partir de 1900, la terre au Buganda connaît une marchandisation, notamment les détenteurs-occupants qui vendent leurs droits d'usage sur la terre, malgré l'interdiction juridique. Selon Gay (2014 : 5), la tenure *mailo* dans la pratique a un « caractère coutumier, où les régulations formelles issues du droit colonial se mêlent aux pratiques locales ».

<sup>74</sup> Gestion clanique ou autour de la famille élargie au nord du pays, à l'échelle de la famille nucléaire à l'est.

urbain. La mise en œuvre de trois projets en cours serait à analyser, en se concentrant sur les éventuelles expérimentations en milieu péri-urbain<sup>75</sup> :

- Le projet *Competitiveness and Enterprise Development Project* (CEDP) de la Banque mondiale (2013-2019), qui vise à mettre en œuvre cette réforme dans la perspective d'une amélioration de l'environnement des affaires. Le projet concerne la titrisation systématique à la fois par des titres fonciers (*freehold title*) et les *communal land associations*. Il prévoit la poursuite des opérations de mise en place de 600 CLA dans le nord et l'est du pays. L'intervention en milieu urbain et péri-urbain est également évoquée, mais semble concerner uniquement les titres fonciers individuels. Au 30 juin 2016, 2 CLA-pilotes avaient été formellement créés à Jinja (région Est) et Sheema (région Ouest), sur les 600 prévus<sup>76</sup>.
- Un projet de la FAO à Kasese (région Ouest), qui comprend la mise en œuvre de CCO.
- Un projet de la GIZ à Teso (région Est), qui comprend la mise en place de CLA.

Cependant, les quelques éléments de bilan des opérations-pilotes montrent la volonté sous-jacente à la loi de promouvoir la propriété privée, selon un habile « tour de passe-passe juridique reconnaissant les régimes fonciers coutumiers et les autorités traditionnelles tout en les subordonnant au cadre légal formel » (Gay, 2014 : 23).

#### Des chiffres

##### Combien de logements / d'habitants sont concernés ?

*Peu de données chiffrées étant donné la faible mise en œuvre.*

- En Namibie, la politique foncière de Windhoek réserve la tenure collective aux catégories de ménages les plus pauvres, qui représentent 54 % de la population de la ville (catégories 1 et 2) en 2001.

##### Quel mode de financement / modèle économique ?

*Peu de données chiffrées étant donné la faible mise en œuvre.*

- En Namibie, la titrisation collective est voulue être moins chère que la titrisation individuelle. Dans ce système évolutif, où il est prévu que les modes de tenure et les titres puissent être transformés, il est estimé que l'obtention du titre foncier (*freehold*) pour un groupe de 50 parcelles (en *landhold title*) coûtera près de 35 000 \$US (500 000 dollars namubiens) sur trois ans.

<sup>75</sup> Échanges avec Marguerite Duponchel, anciennement chargée de projets Banque mondiale en Ouganda. Peu d'informations ont été obtenues quant au degré de mise en œuvre de ces projets et à la localisation des sites concernés.

<sup>76</sup> D'après les documents de projet disponibles : Project Appraisal Document, Project Information Document, Progress Reports.

## 6.5 Conclusion : effets et enjeux de la titrisation collective

- En termes de résolution des litiges : *non renseigné*. Notons que le projet avorté de titrisation collective au Kenya met en lumière les rapports de force entre propriétaires et habitants et le fait que la titrisation collective peut se heurter à des intérêts individuels.
- En termes d'aménagement : la titrisation collective est tout à fait compatible avec un processus d'aménagement, puisque la délivrance d'un titre collectif peut être l'occasion d'élaborer un diagnostic de la viabilité du site, voire un plan sommaire d'aménagement comme dans le système namibien. Il faudrait en étudier les conséquences en termes de déplacements éventuels de populations.
- En termes d'inclusion socio-urbaine : un des objectifs de la titrisation collective est de permettre aux moins nantis d'accéder au foncier en bénéficiant de titres sécurisés, à travers une procédure simplifiée et moins onéreuse que pour l'obtention de titres fonciers individuels. La titrisation collective rend possible la prise en compte des locataires de long terme, comme cela était prévu initialement dans le projet kenyan. Ce dispositif permet enfin de faire jouer la solidarité communautaire.
- En termes de sécurité foncière : la titrisation collective est un moyen de procurer une sécurité foncière à l'échelle du groupe avec un titre foncier, et éventuellement à l'intérieur du groupe avec la distribution officielle de droits d'usage, comme avec les *starter title* namubiens.
- Reconnaissance des autorités officielles : il s'agit de procédures organisées par les autorités officielles, qui permettent de reconnaître, parfois en les transformant (à vérifier dans le cas de la reconnaissance de la tenure coutumière), des occupations de fait.
- Articulation aux dynamiques de marché : la titrisation collective ne vise pas la transformation du rapport au marché foncier, mais elle peut contribuer à maintenir les occupations de fait en réduisant les risques de gentrification de quartiers précaires localisés dans des zones à forte valeur foncière (par exemple les centres-ville). Certains titres conférant des droits d'usage individuels sur une parcelle collective peuvent être mis en hypothèque (ex. du *landhold title* en Namibie). Dans un contexte où le titre foncier individuel reste plus valorisé que le titre collectif et donne accès à plus de ressources (par exemple l'accès au crédit), il peut être difficile de mettre en œuvre la titrisation collective, comme le suggère l'échec du projet kenyan.

## 7. La prescription acquisitive collective - Brésil

La notion de « prescription acquisitive » (*adverse possession* en anglais) signifie la possibilité d'acquérir des droits de propriété après un délai d'occupation paisible d'une terre. Au Brésil, cette procédure peut concerner un groupe et être menée à une échelle collective depuis 2001. Cette possibilité reste cependant peu utilisée.



## Fiche d'identité du commun

Catégorie de commun	Nouvelle forme de commun
Ressource	Usage du sol (pour l'habitat)
Communauté	Habitants d'une favela constitués en association <sup>77</sup>
Règles	Copropriété ; les règles sont décidées par une assemblée de copropriétaires <sup>78</sup>
Enjeu actuel (« à surveiller »)	Mise en œuvre effective ; changement de culture judiciaire

L'urbanisation au Brésil commence dans les années 1930 et culmine dans les années 1970. Elle est caractérisée par le développement de quartiers précaires, les *favelas*, sur des zones impropres à l'urbanisation en centre-ville (Gonçalves, 2006 ; Saule Junior, Zárate et Silvia Emanuelli, 2015) puis sur d'autres espaces urbains, occupant des terrains publics ou privés sans autorisation. Jusqu'à la fin des années 1980, la politique urbaine vis-à-vis de ces quartiers est marquée par une volonté d'éradication des *favelas* protégeant les propriétaires fonciers. Les décennies 1990-2000 marquent une rupture en affirmant, au travers de plusieurs innovations législatives, institutionnelles et réglementaires (cf. tableau ci-après), le droit à la ville des habitants de ces quartiers. La notion de prescription acquisitive s'inscrit dans ce processus d'intégration des *favelas* à la ville.

**Tableau 7. Lois, institutions, programmes de la politique urbaine contemporaine au Brésil**

Date	Événement	Contenu
1988	Constitution	Existence d'un chapitre sur la politique urbaine
2001	Loi fédérale sur le Statut de la Ville	Déclaration du droit à la ville comme droit fondamental Affirmation de la compétence municipale en matière de politique urbaine
2003	Création du ministère des Villes	
2004	Création du Conseil des villes	Rôle de conseil du gouvernement fédéral, composé de représentants de divers secteurs : privé, mouvements sociaux, syndicats, professionnels, académiques
2009	Programme Ma maison, ma vie ( <i>Minha Casa Minha Vida</i> )	Programme d'accession à la propriété immobilière pour les ménages à faibles revenus

### 7.1 La prescription acquisitive - définition

En droit, la prescription acquisitive (ou usucapion) est un mode d'acquisition du droit de propriété d'un bien immobilier ou d'un autre droit (tel que l'usufruit) par une possession prolongée, paisible, non équivoque et continue. Cette procédure permet de transformer une

<sup>77</sup> Quelle échelle ? Des données empiriques seraient utiles ici.

<sup>78</sup> Des précisions sur le fonctionnement des copropriétés au Brésil permettraient de mieux appréhender ce cas.

situation de fait (la possession) en situation de droit (la propriété) (Comby, 1997 ; Simonneau, 2013).

La philosophie du principe de prescription est (i) la pacification des rapports sociaux liés à la terre en empêchant la résurgence d'anciens conflits fonciers et (ii) la valorisation de la fonction sociale de la propriété foncière, en protégeant ceux qui se comportent publiquement comme propriétaires des lieux en occupant ou exploitant un terrain. Elle correspond à une fabrication de la propriété « par le bas », transformant des situations de fait en droits (Cornu, 2011). Ce principe est souvent absent dans les anciens pays colonisés, le pouvoir colonial ayant au contraire cherché à imposer « par le haut » les conditions d'accès à la propriété selon une logique de conquête territoriale<sup>79</sup>.

## 7.2 La prescription acquisitive au Brésil et son cadre légal et de lutte sociale

**La Constitution** (1988) représente la première formulation d'une politique foncière et urbaine. Elle a été fortement influencée par la mobilisation sociale menée par le Mouvement pour la réforme urbaine et conduisant à un Amendement populaire sur la politique urbaine. Cet Amendement populaire, formulé dans le cadre de la préparation de la Constitution, reconnaissait les principes suivants : l'autonomie des gouvernements municipaux, la gestion démocratique des villes, le droit social à l'habitat, le droit à la régularisation des établissements informels consolidés, la fonction sociale de la propriété urbaine et le besoin de combattre la spéculation foncière urbaine.

La Constitution affirme notamment le principe de régularisation des quartiers informels consolidés et met en place des instruments légaux en la matière : sur les terrains privés, la prescription acquisitive ; sur les terrains publics, la concession de droits d'usage réels (une sorte de bail emphytéotique) (Fernandes, 2007)<sup>80</sup>. **La prescription acquisitive permet à un habitant possédant une maison, après 5 ans d'occupation d'un terrain de 250 m<sup>2</sup> maximum, d'en acquérir la propriété si le propriétaire<sup>81</sup> n'est pas intervenu pour récupérer son terrain entre-temps.** La prescription acquisitive reconnaît donc les droits des habitants des *favelas* forgés par une occupation paisible et de long terme. Elle est basée sur un principe politique fort : en cas de régularisation des occupants, le propriétaire foncier ne peut obtenir de compensation. En laissant son terrain non ou sous-utilisé, le propriétaire est considéré comme étant en tort, ayant échoué à répondre à la fonction sociale de la propriété (Fernandes, 2006).

**La loi fédérale sur le Statut de la Ville au Brésil** (2001) précise la mise en œuvre de ce principe et réaffirme le rôle de la municipalité dans la politique urbaine. Dans la procédure de prescription acquisitive, la municipalité doit jouer le rôle de médiateur entre les occupants et le propriétaire, dans la perspective d'une reconnaissance juridique des droits de propriété des occupants.

---

<sup>79</sup> Cette logique est particulièrement bien illustrée par le système d'enregistrement des titres fonciers mis en œuvre en Australie par la Grande-Bretagne à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, dit système Torrens, qui considérait que le territoire était vide de tout droit avant l'arrivée des colonisateurs, ne reconnaissant ainsi aucun droit aux occupants.

<sup>80</sup> Voir biographie de l'auteur en annexe.

<sup>81</sup> Les *favelas* sont construites sur des terrains publics et privés.

Ensuite, cette loi ouvre la possibilité que la procédure soit **collective**<sup>82</sup> (*usucapião coletivo*) dans les zones occupées par les ménages aux revenus les plus faibles<sup>83</sup>, où il est difficile d'identifier les parcelles de chaque possesseur, et pour autant qu'un occupant ne soit pas déjà propriétaire foncier, en milieu urbain comme rural. L'ensemble du groupe est alors considéré comme **copropriétaire d'un bien indivisible** ; une décision de justice fait office de titre de propriété. La procédure peut être engagée par les possesseurs ou une association de résidents légalement établie et explicitement autorisée à les représenter. Une portion égale de terrain est attribuée à chaque possesseur, indépendamment de la taille du terrain qu'il occupe, sauf s'il existe un accord écrit entre les copropriétaires établissant une autre répartition. La copropriété peut être rompue par une décision prise par au moins les deux tiers des membres de la copropriété. L'administration de la copropriété est régulée par des décisions prises à la majorité de ses membres. Rolnik (2002 : 52) propose une traduction en anglais de l'article 10 de la loi fédérale<sup>84</sup> :

*Art. 10. Urban areas with more than two hundred and fifty square meters, occupied by the low income population for their housing, for five years, uninterruptedly and without opposition, where it is not possible to identify the land occupied by each possessor, are susceptible to collective usucapions, as long as the possessors are not owners of other urban or rural property.*

*§ 1 The owner can, in order to count the time period required by this article, add to his possession that of his predecessor, as long as the contact is continuous for both.*

*§ 2 The special collective usucapion of urban real estate will be declared by the judge, through a sentence, which will serve as title to register in the real estate deeds office.*

*§ 3 In the sentence, the judge will attribute an equal ideal portion of the land to each possessor, independently of the size of the land that each occupies, except in the case of a written agreement among the condominiums, establishing differentiated ideal portions.*

*§ 4 The special condominium constituted is indivisible and cannot be terminated except by favorable determination made by at least two thirds of the members of the condominium, in the case of the execution of urbanization after the constitution of the condominium.*

*§ 5 The determinations related to the administration of the special condominium will be taken by a majority of votes of the condominium members present, requiring the others to comply with the decision, whether or not they agree or were absent.*

Selon Alvarado-Zanelli, Alves da Silva et Coelho (2012), la création de cette procédure collective avait pour buts de : (i) surmonter les délais administratifs et légaux, (ii) encourager les actions légales collectives, (iii) diminuer le nombre d'étapes de traitement des demandes, et (iv) permettre qu'un occupant atteigne le délai de 5 ans d'occupation, en additionnant la durée de son occupation à celle de son prédécesseur.

---

<sup>82</sup> Sur les terrains publics, la « mesure prévisionnelle » n° 2220 reconnaît les droits individuels ou collectifs des occupants de terrains publics de se voir conférer une concession d'usage spécial pour l'habitat, peu importe la volonté de la municipalité. Il ne s'agit donc pas d'une simple prérogative de la municipalité (Fernandes, 2007).

<sup>83</sup> Déterminées par un zonage spécifique (ZEIS).

<sup>84</sup> Nos recherches ne nous ont pas permis de déterminer le type de titres ou documents éventuellement détenus par les copropriétaires, ni les droits associés (notamment la possibilité de mettre en hypothèque sa part de la copropriété).

**Encadré 12. Les innovations de la loi fédérale sur le Statut de la Ville (2001)**

La loi fédérale sur le Statut de la Ville reconnaît explicitement le « droit à la ville » et confirme et élargit le rôle des municipalités dans la planification et la gestion urbaine. Elle est considérée par de nombreux auteurs comme progressiste vis-à-vis des revendications de mouvements sociaux urbains (Rolnik, 2002 ; Fernandes, 2007 ; Saule Junior *et al.*, 2015).

Elle met en avant des principes nouveaux. Tout d'abord, elle contraste avec une longue tradition civiliste en affirmant que les intérêts des propriétaires fonciers coexistent avec d'autres intérêts sociaux, culturels et environnementaux d'autres groupes et de la ville en général. Elle souligne ensuite la fonction sociale de la propriété et de la ville, et en ceci remplace le paradigme individualiste du Code civil. Elle crée également des instruments innovants, encourageant la fonction sociale du sol et protégeant le droit des occupants (par exemple des servitudes, les droits de superficie, le transfert de droits de construction, etc.). Elle crée un troisième instrument de régularisation des établissements informels (aux côtés de la prescription acquisitive et de la concession de droits d'usage réels) : la concession d'usage spécial à des fins d'habitat, applicable sur des terrains publics, autorisant le relogement. Enfin, elle met en place des procédures et mécanismes inclusifs de démocratisation de la prise de décision publique locale : audiences, consultations, créations de conseils de quartiers, rapport d'impact environnemental et de quartier, initiative populaire pour des réglementations urbaines, budgets participatifs, etc.

La mise en œuvre de ces instruments et mécanismes reste cependant de l'ordre des expériences isolées et les principes de la loi sont globalement ineffectifs (Saule Junior *et al.*, 2015).

**7.3 La mise en œuvre de la prescription acquisitive collective : état des lieux et enjeux**

L'utilisation de la prescription acquisitive reste rare. Plusieurs auteurs rappellent de manière générale la faible mise en œuvre des principes et des instruments de la loi fédérale, selon plusieurs logiques (Maricato et Whitaker Ferreira, 2008). Tout d'abord, la compétence revient aux municipalités de définir précisément les résultats attendus à travers leur exercice de planification participative. Ensuite, selon une tradition positiviste<sup>85</sup> prévalant au Brésil, les principes de la loi fédérale sont considérés comme de simples déclarations d'intentions sans effectivité. Bien que la tendance se modifie en faveur d'une conception constitutionnaliste selon laquelle ces principes et lignes directrices ont une force légale, on note peu de cas d'application judiciaire de ces principes (Saule Junior *et al.*, 2015 : 11). Enfin, l'intérêt des propriétaires privés reste un élément structurant des politiques urbaines. En ce sens la rupture n'a pas eu lieu dans les pratiques. Par exemple à Sao Paulo, selon Saule Junior *et al.* (2015 : 29), la rétention spéculative de la propriété urbaine n'est pas réellement remise en cause.

<sup>85</sup> Selon laquelle seul le droit positif (lois, jurisprudence) a une valeur juridique, sans considération pour le droit naturel ou les déclarations de principe.

Saule Junior *et al.* (2015 : 13) soulignent que la prescription acquisitive comme la concession de droits d'usage sont des instruments fréquemment utilisés par les mouvements sociaux et les organisations défendant les droits humains ou relevant des mouvements sociaux. Cependant, il reste de nombreux obstacles à leur efficacité.

Le traitement réservé par les institutions judiciaires et les notaires rend la procédure complexe, **en particulier pour des demandes collectives**. À Sao Paulo par exemple, la cour de justice impose la soumission de certificats de naissance et de mariage pour toutes les parties demandeuses. Dans les demandes collectives, il est particulièrement difficile de répondre à cette exigence, notamment en raison du prix élevé de chaque document et l'absence de services notariés intégrés. Ces difficultés ont mis fin à plusieurs procédures. Par ailleurs, les institutions judiciaires œuvrent peu à rendre ces instruments applicables, en raison d'une faible connaissance de la loi urbaine brésilienne et des processus d'urbanisation. En conséquence, les décisions judiciaires restent marquées par le conservatisme et basées sur l'idée d'égalité formelle entre individus et la neutralité de l'État. Elles privilégient l'individualisme, rendant difficiles les procédures collectives (Saule Junior *et al.*, 2015 : 13-14).

Dans leur analyse de 63 cas de demandes de prescription acquisitive (collectives et individuelles) à Recife dans l'État de Pernambuco, Alves da Silva, Coelho, Alvarado et Stead (2013) mettent également en évidence l'interprétation restrictive des normes légales par les autorités judiciaires. Ils font également la démonstration des obstacles structurels à la mise en œuvre de cet instrument : longueur des processus bureaucratiques, conflits de compétences entre les différentes institutions, etc. Par exemple, ils montrent qu'il faut 16 mois pour qu'un dossier de demande collective de prescription acquisitive soit évalué pour la première fois par un juge compétent, puis 17 mois pour que le propriétaire soit convoqué par le juge. Selon l'étude, dans 63 % des cas, le juge ne l'a pas convoqué au tribunal en raison d'informations incomplètes. De nombreux manquements à la procédure, également, sont relevés : pas de consultation des différents niveaux d'administration pour vérifier si une autre action est en cours, ou absence de réponse de la part de ces administrations (seulement 25 % de réponse de la part de l'administration municipale et fédérale). Il apparaît que 42 mois sont nécessaires pour une première audience, cette dernière ayant lieu quand le propriétaire et les voisins du requérant sont convoqués, que les administrations publiques consultées ont répondu et lorsque le juge considère que la demande est complète. Un délai important est observé également dans le jugement du cas. Les principales raisons invoquées sont des conflits de compétences entre différentes entités et le temps de réponse des administrations consultées. Finalement, aucun des cas étudiés n'a reçu un avis favorable du juge. Les auteurs concluent que les principes de la loi sur le statut de ville ne sont pas encore légitimes au sein de la société et en particulier de l'institution judiciaire qui bloque sa mise en œuvre.

### Des chiffres

#### Combien de logements/d'habitants sont concernés ?

Environ 40 % de la population brésilienne vit dans une situation d'insécurité foncière ou ne dispose d'aucun document attestant de son droit d'occuper son terrain d'habitation.

L'usage de la prescription acquisitive collective reste rare, et peu de procédures aboutissent. Alves da Silva *et al.* (2013) recensent 472 cas d'usage de la prescription acquisitive (1 506 familles) dans les « zones d'intérêt spécial » de la ville de Recife, dont 13,5 % étaient collectifs.

**Quel mode de financement / modèle économique ?**

*Données non disponibles.* Selon Alves da Silva *et al.* (2013), la procédure reste chère pour les populations concernées.

**7.4 Conclusion : effets et enjeux de la prescription acquisitive collective**

La prescription acquisitive collective répond principalement à l'enjeu de l'intégration juridique, mais aussi spatiale et sociale des *favelas* et leurs habitants à l'ensemble de la ville. Sa mise en œuvre laisse cependant apparaître que, au-delà de son inscription dans des textes officiels, cette intégration est un principe qui doit encore être défendu au sein de la société et des institutions judiciaires brésiliennes. Les organisations de plaidoyer et de défense des droits et d'accompagnement communautaire semblent les plus mobilisées sur cette question (Habitat for Humanity, Habitat International Coalition, etc.).

- En termes de résolution des litiges : la prescription acquisitive vise la pacification des conflits fonciers liés à la terre. La prescription acquisitive collective empêche un propriétaire foncier n'ayant pas mis en valeur son terrain d'attaquer les occupants de ce terrain et priorise la fonction sociale de la propriété. Elle donne à la municipalité un rôle de médiateur.
- En termes d'aménagement : l'instrument n'a pas de vocation d'aménagement physique, mais son principe est d'intégrer les *favelas* au reste de la ville.
- En termes d'inclusion socio-urbaine : il s'agit d'une vocation importante de l'instrument. Il reconnaît le droit à la ville des habitants des *favelas* en reconnaissant que l'occupation paisible et de longue durée ouvre des droits réels et permet d'accéder à la propriété par d'autres voies que par le marché privé.
- En termes de sécurité foncière : la décision judiciaire favorable à une demande de prescription acquisitive collective est considérée comme un titre foncier. L'ensemble du groupe est alors considéré comme copropriétaire d'un bien indivisible.
- Reconnaissance des autorités officielles : il s'agit d'un instrument légal, donc actant de la reconnaissance de l'occupation foncière collective par les autorités officielles. La faible mise en œuvre de ce principe légal laisse planer un doute quant à la volonté des autorités officielles de véritablement reconnaître ces formes d'occupation. Elle traduit plutôt la prégnance d'une conception civiliste du droit, basée sur la propriété privée individuelle, et, selon certains auteurs, l'influence politique des propriétaires fonciers et des intérêts du marché.
- Articulation aux dynamiques de marché : le principe de la prescription acquisitive doit permettre de protéger les habitants des *favelas* des évictions forcées, notamment celles liées aux dynamiques de marché (fortes valeurs foncières en centre-ville). Cependant, sa faible mise en œuvre semble traduire la puissance des intérêts du marché face à la défense des droits des habitants des *favelas* (cf. ci-dessus).

### III. LECTURE TRANSVERSALE

---

Chacune des questions de notre grille d'analyse, appliquée aux six cas étudiés, fait émerger les enjeux des communs fonciers urbains et des pistes de réflexion. Une lecture transversale reprend donc les quatre axes d'investigation (documenter, questionner les effets, examiner la mise en œuvre et ouvrir le champ de réflexion). Elle en tire des constats transversaux, documentés de manière inégale en fonction des sujets.

#### 1. Documenter | Un panel révélateur des spécificités et de la complexité des communs fonciers urbains

De manière significative, ce panel nous renseigne sur la spécificité des communs fonciers urbains, par rapport à d'autres catégories de communs plus souvent traitées dans la littérature (ressources naturelles, communs informationnels, etc.).

##### 1.1 Ces cas sont-ils tous des communs fonciers urbains ?

Les éléments de définition posés plus haut dans ce travail ne se retrouvent pas tous dans les cas étudiés. En effet, plusieurs cas sont le fait d'initiatives proprement étatiques, ou plutôt de dispositifs dont les règles sont définies par l'État, comme par exemple la prescription acquisitive collective au Brésil. Cependant plusieurs de ces dispositifs légaux sont le fruit de luttes sociales, menées « par le bas » par les habitants ; avec souvent le relais d'organisations intermédiaires comme les ONG. C'est le cas de la réforme namibienne ouvrant la possibilité de droits d'usage individuels sur des propriétés collectives. Dans une certaine mesure, c'est également le cas des accords de *land sharing* poussés par les organisations de lutte contre les évictions.

De plus, certains dispositifs aux contours « collectifs » aboutissent à des situations de privatisation du foncier. C'est le cas des accords de *land sharing*. Certes, la lutte pour le maintien sur place et la régularisation foncière est menée à l'échelle du groupe, mais les accords de *land sharing* aboutissent à l'attribution de titres individuels (titres fonciers ou baux emphytéotiques). Voire, dans certains cas comme au Cambodge, ces accords participent à la dislocation de la communauté et conduisent à des évictions par le marché, de manière similaire à une opération de promotion immobilière classique.

Enfin, le cas des filières néocoutumières montre une situation de démantèlement de communs, contribuant à l'affaiblissement des structures sociales coutumières collectives.

##### 1.2 Des communs « administrés »

En reprenant la distinction proposée par le Cirad<sup>86</sup>, presque la totalité des communs étudiés ici sont des communs « administrés<sup>87</sup> ». En d'autres termes, il s'agit de formes de gouvernance collective institutionnalisées, en cours d'institutionnalisation ou au moins reconnue par une

---

<sup>86</sup> Dans le cadre de son mandat d'animation du chantier « communs » au sein du Comité technique Foncier et développement, qui distingue notamment : néocommun, primo-commun, commun administré.

<sup>87</sup> Il s'agit ici d'une catégorie de travail, provisoire. Un travail de définition des communs « administrés » devrait être poursuivi.

administration publique. Il ne s'agit pas de « primo-commun », compris comme des communs ancestraux, ni de communs « chimiquement purs » (selon l'expression utilisée dans le comité de pilotage du chantier de réflexion transversal de l'AFD sur les communs), à l'instar des situations étudiées par Ostrom.

Aucun des cas étudiés ici ne constitue une alternative totalement autonome à la fois des mécanismes de marché et de l'administration publique, ni ne présente une auto-organisation pure de la communauté. Nous sommes plutôt en présence de systèmes de gouvernance hybride, articulés aux institutions existantes de manière plus ou moins officielle, intégrés de manière plus ou moins forte. Cette particularité institutionnelle est discutée ci-après.

Pour certains cas, il s'agit également de « néocommuns<sup>88</sup> », où sont créées de manière relativement autonome une communauté et des règles de gestion autour d'une ressource foncière. Ils n'ont pas de référent historique fort et sont pleinement ancrés dans leur contexte contemporain (notamment juridique et institutionnel). C'est le cas du Community Land Trust et des coopératives d'habitat. Ces deux cas nous semblent les plus proches de la définition classique des communs et de leur philosophie<sup>89</sup>.

Cette distinction entre communs historiques et néocommuns pose enfin la question de la définition de la « communauté », développée ci-après.

### 1.3 Une typologie des dynamiques institutionnelles

Ce premier constat nous amène à proposer une nouvelle typologie qui traite des formes et des dynamiques d'institutionnalisation des communs<sup>90</sup>.

Elle permet de souligner que les six cas n'ont pas le même intérêt pour la réflexion sur les communs et nous renseignent sur des dynamiques contrastées. Trois types de dynamiques peuvent être distingués :

#### 1. Création d'une entité collective

Sont inclus dans ce type : les CLT, les coopératives d'habitat.

Ces cas correspondent le mieux à des néocommuns, avec la création d'une forme institutionnelle particulière, incluant un système de gouvernance régissant les relations entre les membres de la communauté concernant l'usage d'une ressource. Dans cette catégorie, la tentative d'autonomisation de la communauté est la plus forte, avec la création d'une entité (personne morale) collective, qui représente un troisième acteur entre l'État et le groupe de résidents, et qui est formalisée sur le plan institutionnel. Ces cas permettent d'étudier des dispositifs qui, en soi, concrétisent la philosophie des communs (autogestion de la communauté, foncier hors marché dans la mesure du possible, tenure collective et fonction sociale du sol), et qui pour ce faire proposent des innovations sur les plans institutionnels, parfois juridiques et économiques. La mise en œuvre de ces formes institutionnelles est cependant à examiner attentivement.

---

<sup>88</sup> Sur la distinction entre communs historique et néocommuns, voir :

<http://www.foncier-developpement.fr/actualite/construire-une-reflexion-commune-sur-les-communs/>

<sup>89</sup> Ainsi dans le rapport intermédiaire de cette étude, ils étaient qualifiés de cas « militants ».

<sup>90</sup> Qui complète la catégorisation entre communs « traditionnels » et « modernes » proposée dans le cadrage de l'étude.



## 2. *Processus de régularisation collective*

Sont inclus dans ce type : la titrisation collective, la prescription acquisitive collective et les accords de *land sharing* (dans leurs principes).

Ces cas nous renseignent sur des dynamiques et processus en cours que subissent les communs dans des contextes où prévalent des dynamiques de marché et le système de la propriété privée, mais où une dimension collective est maintenue par la puissance publique. Ce sont des cas qui montrent des processus de mise sous administration des communs.

Ainsi, la titrisation comme la prescription acquisitive collectives concernent des occupations de fait qui ont une dimension collective ou plutôt « pas tout à fait individuelle ». En effet, dans les cas brésilien (prescription acquisitive collective) et namibien (titrisation collective), l'occupation de fait ne s'accorde pas bien avec les procédures encadrant la propriété privée individuelle : limites de parcelles non clairement délimitées, standards fonciers et urbanistiques non respectés, etc. Le maintien d'une dimension collective procède alors d'une logique pragmatique (coût de la procédure, accessibilité des formalités), mais le système général de la propriété privée et du marché n'est pas réformé. Ce serait d'ailleurs toute la limite de ces expériences.

## 3. *Dynamique de démantèlement des communs par intégration au marché ou à la propriété privée*

Sont inclus dans ce type : les filières néocoutumières, certains accords de *land sharing* (en particulier au Cambodge et en Inde).

À travers ces cas sont observées des mutations, à travers des dynamiques institutionnelles, où les communs glissent petit à petit vers le marché et la propriété privée, où toute dimension collective tend à disparaître et où les mécanismes de marché prennent le pas sur la gouvernance interne au groupe.

Ainsi la communauté de résidents, active dans la phase de négociation de l'accord de *land sharing*, tend à se dissoudre à l'issue de cet accord, lorsque des titres ou des baux sont accordés aux ménages (et non à la communauté), et a fortiori lorsque le processus de négociation a contribué à diviser et créer des conflits internes (parfois entretenus à dessein par les promoteurs).

Les filières néocoutumières témoignent quant à elle d'une double dynamique d'individualisation des droits fonciers et de mise sur le marché de terres auparavant hors marché. Les transactions qui ont lieu à l'intérieur de ces filières font progressivement l'objet d'une reconnaissance administrative qui les fait rentrer dans le cadre de la propriété privée individuelle classique (en considérant que la reconnaissance des transactions est un préalable à l'octroi d'un titre précaire puis d'un titre foncier).

### 1.4 **À la recherche des « communautés »**

Ce panel d'études de cas montre la diversité des types de groupes et de leur organisation. Il est parfois difficile d'identifier la « communauté » à l'œuvre si on la définit comme une communauté « traditionnelle », c'est-à-dire un groupe uni par un sentiment d'appartenance et des liens affectifs<sup>91</sup>. Comme le soulignent Midheme et Moulaert (2013) en s'appuyant sur la

---

<sup>91</sup> Selon la définition sociologique classique élaborée par Tönnies.

distinction faite par Ostrom, les « communautés » que l'on trouve dans les sociétés urbaines contemporaines appartiennent plutôt à la catégorie des communautés « **contractuelles** » que des communautés traditionnelles. Les communautés contractuelles se construisent sur la base d'accords volontaires pour coopérer au sein d'un groupe pour la gestion d'une ressource en commun<sup>92</sup>.

Le cas des coopératives de logement montre le plus distinctement ce processus de construction volontaire d'une communauté : un **groupe d'habitants** élabore ensemble des règles pour fonctionner de manière autonome, en autogestion. Le modèle du CLT complexifie la notion de communauté et lui donne une signification **territoriale** : font partie de la communauté l'ensemble des acteurs ayant un intérêt ou un usage du territoire, y compris les habitants, le voisinage et les pouvoirs publics. Dans le cas des filières néocoutumières, la communauté liée au sentiment d'appartenance est une référence lointaine qui donne la légitimité de la possession du sol et un argument de vente, mais ses règles ne sont plus respectées. Au Brésil, en Thaïlande et au Cambodge, les études de cas n'ont pas fait ressortir de communautés particulièrement structurées.

Ensuite, il ressort de cette étude que l'existence de communautés cohérentes et leurs capacités d'organisation, de gestion et de négociation n'ont rien donné, mais sont **à construire**. Dans certains cas étudiés, un important travail de formation et d'organisation interne est effectué (par exemple en Uruguay au sein des coopératives). D'autres cas font ressortir la nécessité **d'organisations intermédiaires** entre la puissance publique et les habitants. De telles organisations peuvent jouer un rôle fondamental dans la défense des intérêts des habitants : dans le cas namibien (NHAG et SDFN) pour un portage politique de réformes foncières adaptées aux plus pauvres ; les cas du *land sharing* thaïlandais et surtout cambodgiens montrent en creux l'importance des organisations intermédiaires et le fait que leur absence peut entraîner des arrangements en défaveur des résidents (voire leur éviction).

La cohésion de la communauté est un facteur de résilience dont l'importance ne se résume pas aux droits fonciers. Dans plusieurs cas, la question foncière est un sujet qui est venu en aval d'autres initiatives communautaires. Par exemple en Namibie, la tenure foncière collective a été portée par des organisations (SDFN notamment) qui étaient initialement des groupements d'épargne.

### 1.5 Les modes de tenure foncière et le bouquet des droits fonciers des habitants

Abordées sous l'angle juridique, ces études de cas renferment une diversité de modes de tenure foncière<sup>93</sup>. Il apparaît que la tenure de ces communs est souvent à deux niveaux : (i) un domaine détenu soit par un propriétaire privé, soit par une entité représentant le groupe (coopérative,

---

<sup>92</sup> Brunetta et Moroni (2012 : ix) donnent la définition suivante de la communauté contractuelle dans les sociétés urbaines : *“these contractual communities are territory-based organizational forms (i.e., tied to a specific tract of land) by which members join on the basis of a contract unanimously underwritten, and in light of the benefits it will guarantee them. More precisely, the contract established a set of commitments and rights for the members of the said contractual community. Among those commitments is respect for the rules of cohabitation (rules governing the use of property and spaces, and rules about conduct and general procedures), along with the onus to pay some kind of monetary contribution to ensure the proper functioning of the contractual community itself. Meanwhile, among the rights entailed by the members is the availability of a package of services in return.”*

<sup>93</sup> Par mode de tenure foncière, nous entendons la manière dont les droits sur la terre sont accordés (source : thésaurus multilingue du foncier de la FAO).

CLT), soit collectivement par le groupe (titres collectifs, prescription acquisitive collective qui aboutit à une copropriété) ; et (ii) des droits d'usage temporaires et personnels accordés aux habitants.

**Tableau 8. La double tenure foncière « collective » et individuelle des cas étudiés**

	Détenteur du domaine	Mode de tenure du domaine	Mode de tenure des habitants
CLT	<i>Trust</i>	Bail emphytéotique ou titre de propriété privée	<i>Sublease</i> (Kenya)
Coopératives	Coopérative	Titre de propriété privée	Part sociale de la coopérative
<i>Land sharing</i>	Propriétaire privé (Thaïlande) ou État (Cambodge) <i>[ne représente pas le collectif]</i>	Propriété privée (Thaïlande) ou publique (Cambodge)	<i>Lease</i> <sup>94</sup>
Filières néo-coutumières	Collectivité familiale, lignage, etc. (en fonction des pays/régions)	Possession en vertu de la coutume	Possession, propriété non officielle incarnée par des petits papiers ou des titres précaires
Titrisation collective	Municipalité, promoteur privé <i>[ne représente pas le collectif]</i> ou organisation communautaire	Titre collectif ( <i>Starter title</i> ou <i>Landhold title</i> )	Droits d'usage du sol à perpétuité
Prescription acquisitive <sup>95</sup> collective	Groupe d'habitants constitués en association	Copropriété	Part de la copropriété

Réalisation : Claire Simonneau

Ce mode de tenure à deux niveaux est probablement ce qui fonde l'originalité des communs, et qui rend possible leur existence dans des contextes institutionnels et légaux qui laissent une place de choix à la propriété individuelle. Nous revenons sur ce point plus loin.

<sup>94</sup> Dans les accords de *land sharing*, il est possible de trouver des cas où les résidents reçoivent des titres fonciers. Cependant on ne considère ici que les cas où ils détiennent des baux emphytéotiques (*lease*), ce qui représente la majorité des cas.

<sup>95</sup> On prend en considération l'aboutissement de la procédure de prescription acquisitive collective : la copropriété.

Se positionnant à l'échelle des habitants, le tableau ci-dessous montre leurs droits fonciers en reprenant les catégories « classiques » relatives à l'habitat<sup>96</sup>, mises en relation avec les catégories de droits définies par Ostrom :

**Tableau 9. Droits fonciers des habitants dans les six cas étudiés**

Catégorie de droits (Ostrom) :		Accès et extraction		Aliénation		
Types de droits fonciers relatifs à l'habitat :		Droit d'occuper	Droit de mettre en hypothèque	Droit de vendre	Droit de transmettre en héritage	
Cas (tenure foncière des habitants)	CLT (droit d'usage du sol)	Oui	Non (à vérifier selon les contextes)	Oui sous conditions	Oui	
	Coopératives (part sociale de la coopérative)	Oui	Donnée non obtenue <sup>97</sup>	Oui sous conditions	Oui	
	<i>Land sharing</i> ( <i>lease</i> <sup>98</sup> )	Oui	Oui	Oui	Oui	
	Filières néo-coutumières (propriété non officielle)	Oui	Oui sous conditions d'acceptation par la banque <sup>99</sup>	Oui (de fait)	Oui (de fait)	
	Titrisation collective	<i>Starter title</i>	Oui	Non	Oui	Oui
		<i>Landhold title</i>	Oui	Oui	Oui	Oui
	Prescription acquisitive collective (copropriété)		Oui	Oui (à vérifier dans le contexte brésilien)	Oui (à vérifier dans le contexte brésilien)	Oui (à vérifier dans le contexte brésilien)

<sup>96</sup> Correspondant aux différents « *property rights* ». Voir par exemple Payne (2004).

<sup>97</sup> Mais le modèle de la coopérative propose d'autres modes de financement de l'habitat que le recours aux emprunts bancaires : (i) à travers l'aide mutuelle à l'autoconstruction, (ii) des groupements d'épargne au sein du groupe, (iii) la coopérative reçoit des fonds de l'État dont elle a la libre gestion.

<sup>98</sup> Dans les accords de *land sharing*, il est possible de trouver des cas où les résidents reçoivent des titres fonciers. Cependant on ne considère ici que les cas où ils détiennent des baux emphytéotiques (*lease*), ce qui représente la majorité des cas.

<sup>99</sup> Dans les faits, les organismes de microcrédit sont plus enclins à accepter les titres précaires comme gage que les banques, notamment au Bénin (Simonneau, 2015).

Ce tableau fait ressortir l'importance du droit d'occuper. Cela correspond bien au fait que ces situations concernent en premier lieu l'habitat. Plusieurs éléments seraient à vérifier avec l'aide de données empiriques plus précises.

## 2. Questionner les effets | Des effets mitigés

Une telle étude exploratoire, basée sur des données secondaires et les analyses d'autres chercheurs, ne saurait apporter de réelles conclusions quant aux effets des dispositifs étudiés. Notons tout d'abord que des données ne sont pas disponibles de manière identique pour les différents items identifiés (paix/litiges, aménagement, inclusion socio-urbaine et sécurité foncière), notamment parce que certains sujets sont plus au cœur des cas étudiés que d'autres. À titre d'exemple, la sécurité foncière et plus encore l'inclusion socio-urbaine font partie des motivations explicites des acteurs ayant porté le CLT, les coopératives d'habitat, les accords de *land sharing* et la titrisation collective. En outre, un examen des effets sur le terrain devrait logiquement requérir des données empiriques, de terrain, pas toujours obtenues dans le cadre de ce travail. Pour poursuivre cet examen, de plus amples recherches, comprenant la récolte de données empiriques sur des indicateurs précis, devraient être entreprises.

Ces précautions méthodologiques étant prises, une lecture transversale des études de cas (cf. annexe Grille de lecture transversale) permet de montrer des effets mitigés restant largement liés au contexte politique et institutionnel de chaque cas, et fait ressortir des points-clés.

### 2.1 Paix sociale et litiges fonciers

En matière de contribution à la paix sociale/aux litiges fonciers, les situations étudiées sont contrastées. On peut distinguer une échelle du groupe et une échelle de la ville. Dans le premier cas de figure, parce qu'ils revêtent un caractère collectif, les communs intègrent en théorie une part de négociation et de coproduction de règles de gestion internes au groupe qui favorisent la paix sociale en interne. C'est la définition « canonique » des communs. On retrouve ces éléments dans le cas des CLT et des coopératives. Le démantèlement des communs, comme dans le cas des filières néocoutumières ou de certains cas de *land sharing*, va souvent de pair avec des conflits internes aux communautés (communauté « traditionnelle » dans le premier cas, groupe de résidents dans le second cas).

À une échelle plus large, celle de la ville, les dispositifs étudiés apparaissent parfois comme des solutions de résolution de conflits ou de litiges fonciers, entre une occupation informelle et un État garant du droit de propriété ou un propriétaire privé. En Thaïlande à leur création, les accords de *land sharing* ont été conçus comme un cadre d'élaboration de compromis entre les intérêts des propriétaires fonciers voulant valoriser leur terrain, des résidents défendant leur droit à rester sur place, et des pouvoirs publics cherchant la paix sociale<sup>100</sup> tout autant que l'amélioration des conditions de vie des citoyens, la valorisation économique de leur territoire de compétence, ou encore l'embellissement de la ville. Au Brésil, la prescription acquisitive est une procédure favorisant la disparition des conflits fonciers sur le long terme, en faisant s'éteindre le droit des propriétaires fonciers ne garantissant pas la fonction sociale du sol.

---

<sup>100</sup> En Thaïlande, dans les années 1980, sous la pression d'organisations internationales de défense des droits humains.

À l'inverse, les filières néocoutumières, aux règles non stabilisées, illégales, voire illégitimes, au sein des communautés coutumières, provoquent des litiges fonciers lorsqu'une même parcelle est vendue à plusieurs personnes ou lorsque des ventes sont contestées par des membres de la famille possédant la terre selon la coutume.

Cette étude exploratoire, dans laquelle certaines menaces de conflits ont été mise à jour (par exemple dans le CLT de Cochabamba), ouvre plusieurs questions quant à la question de la paix sociale : quelles sont les règles de résolution des conflits internes à chaque commun ? Sous quelles conditions sont-elles suffisamment robustes pour permettre la durabilité du commun ?

## 2.2 Aménagement

Le sujet de l'aménagement urbain, regroupant la définition d'une trame viaire, la réservation d'emprises foncières pour les équipements et infrastructures et plus largement les services, est rarement un enjeu clairement établi dans les cas étudiés, à part pour les coopératives uruguayennes.

Dans ces dernières, l'aménagement du quartier fait partie des éléments construits par la communauté. Un accompagnement technique professionnel est obligatoire, ainsi qu'une formation des membres de la coopérative. Cela semble produire des espaces urbains de qualité. À l'inverse, les filières néocoutumières incarnent une pure dynamique de marché foncier sans vision d'aménagement urbain. Elles sont vectrices d'un étalement de la ville qui pose d'importants défis aux aménageurs.

Un enjeu soulevé ici relève des **capacités des communautés** à produire un aménagement urbain de qualité. Le cas des coopératives de logement fournit un exemple intéressant, où la question de l'aménagement fait partie intégrante des missions de la coopérative, avec un dispositif important d'encadrement technique, d'assistance et de formation. Plus largement, cet enjeu renvoie aux capacités des communautés à se mobiliser pour **transformer le territoire**, ce que recouvre la notion de « construction sociale de l'habitat<sup>101</sup> » employée par les universitaires de l'école de l'habitat de Medellín (Arnold et Lemarié, 2015).

Enfin, les régularisations collectives, que l'on retrouve au Brésil avec la prescription acquisitive collective et en Thaïlande avec les accords de *land sharing*, soulèvent la question « classique » des **déplacements de population** induits par les aménagements et le remodelage de la trame viaire et parcellaire. La dimension collective de ces régularisations permet-elle de limiter les déplacements ? Cette question mériterait d'être investiguée plus précisément dans une perspective de projet de développement urbain.

## 2.3 Inclusion socio-urbaine

Rappelons que les communs, et leur échelle communautaire, sont par définition excluants. Cependant l'inclusion des ménages les moins nantis à la ville par un accès au foncier urbain constitue toujours un objectif des situations étudiées, qu'il soit explicite ou implicite (filiales néocoutumières). C'est de cette inclusion qu'il s'agit ici. Les moyens de cette inclusion peuvent être financiers (CLT), une lutte active contre les évictions et une protection physique des

---

<sup>101</sup> À mettre en lien avec la notion d'« urbanisme social » développée à Medellín (Colombie), selon laquelle l'urbanisme est un « élément d'inscription spatiale et [de] construction de l'équité dans l'accès aux possibilités qu'offre la ville pour le développement humain » (Hernandez et Leidy, 2016).

quartiers par leur maintien en centre-ville (*land sharing*, prescription acquisitive collective), une régularisation sur le plan juridique (titrisation, usucapion, *land sharing*).

Cet objectif est rempli avec plus ou moins de succès. Par exemple, les évictions ne sont pas toujours évitées avec les accords de *land sharing* (notamment au Cambodge et en Inde). Le système multiniveau namibien (*Flexible land tenure system*) reste inégalitaire et favorise les ménages aux revenus stables. Un premier niveau d'analyse montre des **effets pervers inattendus**, avec des exclus au sein même des populations vulnérables. Ce sont parfois les couches les plus pauvres de la population, quand, dans la mise en œuvre d'un certain nombre de dispositifs étudiés, on peut observer un **glissement des bénéficiaires** vers les classes « moyennes ». C'est le cas notamment dans les coopératives uruguayennes sur le long terme ou lors de reventes de logements après les accords de *land sharing*. La question de l'inclusion ou l'exclusion des **locataires** se pose aussi dans les dispositifs de régularisation (*land sharing*, prescription acquisitive collective, titrisation collective), alors que les locataires représentent souvent les couches sociales les plus vulnérables des populations urbaines (UN-Habitat, 2014). Dans les exemples étudiés, ils sont exclus de l'opération de titrisation au Kenya et des accords de *land sharing* ; ils restent inclus dans le CLT de Voi au Kenya.

Un second niveau d'analyse fait ressortir trois enjeux-clés. Premièrement, l'objectif d'inclusion des couches les plus démunies est lié aux modalités de **financement de l'accès au sol**. Le modèle CLT témoigne d'une réelle réflexion en la matière avec une subvention publique initiale et une clause antispéculative qui permettent de ne pas faire supporter le prix du sol aux ménages sur plusieurs générations d'habitants. De plus, le système du CLT permet une véritable circulation de la valeur (et non d'accumulation privative), avec le retour des plus-values foncières au trust. Avec les coopératives, un emprunt collectif à la banque hypothécaire et une subvention publique permettent également de faire baisser le prix de l'habitat. La dépendance à une subvention publique dans ces deux cas pose cependant problème dans le passage à l'échelle.

Le maintien de ce caractère inclusif sur le **long terme** est un second enjeu important. Le mécanisme de renouvellement des générations dans les coopératives renferme par exemple des risques de gentrification selon Cabannes (2013).

Enfin, la question de l'inclusion sociale et urbaine dépasse le cadre du seul logement. Elle peut recouvrir également une **dimension politique et citoyenne**. Cela renvoie à la définition des communs comme nouvelle forme de citoyenneté urbaine, où les habitants participent activement à la définition de la ville et de leur environnement, plutôt que d'être considérés comme contribuables/utilisateurs de services publics (symbole de la technocratie du XX<sup>e</sup> siècle selon Ramos, 2016). Là encore, les deux exemples des CLT et des coopératives montrent une démarche intégrée d'accès au sol urbain et de triple construction de logements, d'un quartier et d'une communauté « capable ». La construction des capacités communautaires renvoie ainsi au thème de *l'empowerment*.

## 2.4 Sécurité foncière

La sécurité foncière est un enjeu sous-jacent dans toutes les situations étudiées, cependant son évaluation reste délicate. La sécurité foncière peut être définie comme la protection contre les évictions forcées (UN-Habitat, 2003). Le niveau de sécurité foncière est une notion complexe, intégrant des éléments juridiques, relatifs à la légalité, mais aussi à la légitimité des situations et relevant dans une certaine mesure du sensible (la perception de sécurité). Elle se décline également différemment selon les genres (Durand-Lasserre et Selod, 2007). Le cadre restreint

de ce travail ne permettait pas de réaliser une analyse complexe des différents éléments de la sécurité foncière. Notons par ailleurs qu'une telle analyse a été initiée par Cabannes (2013).

Les tableaux 10 et 11 ci-dessus suggèrent un spectre plus ou moins large de droits fonciers, détenus selon des durées de plus ou moins long terme. Quelles sont les conditions exactes de ces droits ? Quelle est leur stabilité ? Qui les garantit ? Dans quelle mesure leurs détenteurs ressentent-ils un sentiment de sécurité foncière ?

En somme, aucun des cas étudiés n'a d'effets intégralement positifs aux regards des quatre enjeux traités (paix sociale, aménagement, inclusion, sécurité foncière). Ils ont tout au plus des effets mitigés, et parfois des effets pervers (par exemple les accords de *land sharing* qui aboutissent à l'éviction des résidents ou l'exclusion des locataires).

### **3. Examiner la mise en œuvre | Des expériences tributaires du contexte**

Examiner la mise en œuvre de ces communs revient à comprendre comment les alternatives à la propriété privée individuelle trouvent une forme concrète dans des contextes particuliers, où les deux institutions-clés que sont l'État et le marché sont bien présentes.

#### **3.1 Contraintes et innovations institutionnelles vis-à-vis de la propriété privée**

Dans tous les cas étudiés, on observe l'usage des catégories juridiques classiques : propriété privée (individuelle ou collective), bail emphytéotique, copropriété (cf. ci-dessus tableau des modes de tenure foncière). Nulle part, il n'est fait usage d'une innovation institutionnelle radicale ni d'une collectivisation du sol<sup>102</sup>, mais il s'agit plutôt d'arrangements avec un cadre légal foncier existant favorisant la propriété privée individuelle.

C'est plutôt au niveau des acteurs et des procédures que l'on observe des innovations. Les cas des coopératives et du CLT utilisent le droit de la propriété privée, mais innove en créant un acteur collectif garant du commun. Cependant cette option peut se révéler complexe à mettre en œuvre, devant passer par ce que Bollier (2014 : 166) nomme des « *hacks* juridiques ingénieux ». Le cas du CLT kenyan, dont la mise en place a duré près de 13 ans, en est une illustration. Au Brésil, la possibilité de faire jouer la prescription acquisitive à l'échelle collective se révèle également difficile à mettre en œuvre étant donné l'inertie du système judiciaire (faible connaissance de la procédure par les juristes et notaires) et son inadaptation (par exemple l'exigence de fournir les documents d'état civil de chaque partie demandeuse).

Comment ces innovations persistent-elles dans le temps ?

#### **3.2 Le contrôle de la valeur foncière comme enjeu de l'articulation au marché**

Les communs fonciers urbains soulignent la fonction sociale du sol (cf. revue de littérature), qui s'oppose à sa valeur marchande sur le marché foncier. S'il n'est pas de cas où le sol est strictement hors marché, les études de cas montrent que l'enjeu réside dans le contrôle de cette valeur foncière pour qu'elle ne soit pas excluante.

---

<sup>102</sup> « Processus qui consiste à placer la terre (...) aux mains de la collectivité. Cette politique suppose la suppression de la propriété privée et passe par la confiscation autoritaire des terres des propriétaires fonciers au profit d'une organisation collective du travail de la terre, en général sous le contrôle de l'État » (Gibert, 2013).



Le panel d'études de cas montre différentes formes d'articulation au marché et de contrôle des valeurs foncières. Le modèle des CLT témoigne d'une réflexion poussée en la matière. Il comprend un dispositif complet de contrôle des prix : (i) une subvention publique initiale qui permet au trust d'acquérir le sol sans en faire subir le coût aux résidents, (ii) une clause antispéculative, et (iii) des règles de revente, dont le droit de préemption du trust et la limitation de la part de la valeur ajoutée bénéficiant à un habitant désirant vendre son logement. Ce dispositif permet de faire bénéficier plusieurs générations d'habitants de la subvention initiale et de réinvestir les plus-values foncières dans le projet territorial commun. Dans ce modèle, les mécanismes de marché sont « détournés » au bénéfice des objectifs du CLT (garantir le logement abordable, contribuer à un projet territorial), selon un modèle de circulation de la valeur et de son retour à la communauté, plutôt que d'accumulation privative.

Les coopératives de logement restent tributaires des prix sur le marché foncier (c'est d'ailleurs un des problèmes actuels des coopératives) ; pour cette raison elles se situent souvent en périphérie des grands centres urbains où le foncier est moins cher. Cependant l'aide financière et la mise à disposition de terrains par l'État en Uruguay aident à maintenir un prix de l'habitat globalement abordable.

La négociation dans le cadre des accords de *land sharing* s'appuie sur la perspective de plus-values foncières : c'est parce que le propriétaire attend des gains de la mise en valeur de son terrain qu'il accepte un plan de réaménagement qui prévoit le relogement des résidents sur place, voire la construction des logements à sa charge. Cependant, comme le soulignent Angel et Boonyabancha (1988) et comme démontré par les exemples cambodgiens, des perspectives de plus-values particulièrement fortes peuvent faire échouer un accord de *land sharing* au détriment des résidents.

La procédure de prescription acquisitive (collective ou non) protège quant à elle les résidents des quartiers centraux (à haute valeur foncière) des propriétaires fonciers désirant profiter des valeurs foncières après des années de non-utilisation de leur terrain. Non seulement elle accorde la (co)propriété aux résidents, mais elle rend également impossible l'indemnisation du propriétaire dans ce cadre.

À l'inverse, le démantèlement des communs « traditionnels » à l'œuvre dans les filières néocoutumières est notamment encouragé par la hausse des valeurs foncières concomitante à l'urbanisation.

### **3.3 Des pouvoirs publics omniprésents aux multiples rôles**

Enfin, parce qu'elles traitent principalement de « communs administrés », les études de cas font ressortir l'omniprésence des acteurs publics, en particulier l'État et les collectivités locales. On peut distinguer plusieurs rôles :

- un rôle de propriétaire foncier, mettant à disposition le sol urbain pour un groupe de résidents – dans certains cas d’accords de *land sharing* au Cambodge ou de coopératives de logement au Paraguay ;
- un rôle de financeur de l’habitat (l’aide à l’acquisition du foncier ou à l’autoconstruction) – dans le cas des CLT et des coopératives d’habitat uruguayennes à travers un important programme de subvention ;
- un rôle de médiateur entre propriétaires fonciers et résidents, se portant, selon les cas, garant du droit de propriété et/ou défenseur des droits des résidents – dans les accords de *land sharing* et la prescription acquisitive collective ;
- un rôle plus classique de régulateur, organisant l’encadrement juridique collectif de ces situations foncières – par exemple avec la titrisation collective et la prescription acquisitive collective et, dans une certaine mesure, les filières néocoutumières.

Ces différents rôles peuvent se cumuler et renvoient aux « nouveaux modes de collaboration entre les institutions bureaucratiques et les communs » que Bollier (2014 : 167) appelle de ses vœux.

#### **4. Ouvrir la réflexion | Des enjeux clés**

Une telle étude exploratoire a vocation à ouvrir des perspectives de recherche. Nous pointons ici trois enjeux-clés, autour desquels pourraient se construire des problématiques de recherche.

##### **4.1 Valeurs foncières**

Les valeurs foncières constituent assurément un enjeu-clé pour les communs fonciers urbains. Leur niveau conditionne l’accès à un habitat abordable. Leur fluctuation (et leur hausse) formate le jeu d’acteurs (attire les promoteurs et intéresse les pouvoirs publics). Leur contrôle pose de nombreux défis réglementaires et de politiques publiques.

À l’instar du modèle du CLT (et dans une moindre mesure dans les coopératives), dans quelle mesure les valeurs foncières peuvent-elles constituer une ressource mise en commun ?

##### **4.2 Mise en œuvre**

Cette étude fait ressortir la complexité de la mise en œuvre des différents dispositifs étudiés, à la fois en termes de processus et d’atteinte des objectifs escomptés, appelant à une évaluation en termes d’effectivité et d’efficacité des réformes.

Les processus de mise en œuvre peuvent se révéler ardues en raison de plusieurs facteurs : la nécessité d’innover sur le plan légal pour institutionnaliser les communs dans des contextes où domine le système de la propriété privée individuelle, comme illustré par le cas du CLT de Voi au Kenya ; une absence de volonté politique ou l’inertie du système judiciaire (au Brésil) ; un jeu d’acteurs déséquilibrés (exemple des accords de *land sharing* au Cambodge et en Inde). Quelles sont les trajectoires d’innovation en la matière ?

La maîtrise des effets pervers est également un élément complexe. En particulier, une tension forte existe entre une intention politique d’inclusion (l’accès pour tous à un habitat digne) d’un côté et le caractère excluant des communs (une organisation réservée à une communauté) de l’autre. La réforme namibienne institue justement un système à plusieurs niveaux, qui prend en

considération des différences de moyens de la population et qui instaure différents niveaux d'aménagement et différents types de tenure foncière. Comment une telle réforme est-elle mise en œuvre ? Dans quelle mesure remplit-elle son objectif d'inclusion ?

### 4.3 Échelle temporelle et spatiale

La temporalité est un enjeu déterminant qui n'a pas pu être pleinement étudié ici. Elle se décline en plusieurs points. Premièrement, il s'agit de l'enjeu du temps long de la **construction des communs**. Les CLT comme les coopératives le mettent en évidence : les communs, puisqu'ils impliquent la triple construction d'un habitat, de règles de gestion et d'une communauté, se construisent sur le temps long. Ainsi, dix ans peuvent s'écouler entre la constitution d'une coopérative et l'emménagement dans les logements (Arnold et Lemarié, 2015).

Deuxièmement se joue la dynamique des communautés et des communs. Lorsque les communs émergent dans le cadre d'une lutte (en Uruguay, au Brésil), les liens forts de la communauté durant la lutte ont tendance à se desserrer une fois la situation stabilisée, le commun institutionnalisé, et le renouvellement des générations enclenché. **L'essoufflement** de la communauté, voire l'affaiblissement des règles, peut alors advenir. Comment cette dynamique est-elle pensée à travers d'éventuelles règles, et travaillée sur le terrain par les acteurs ?

Troisièmement et de manière plus concrète se pose la question du **renouvellement** des générations au sein des communs institutionnalisés, au regard des objectifs d'inclusion. On pense en particulier aux coopératives, dont les analyses consultées soulignent les risques de gentrification.

Au croisement des échelles spatiales et temporelles, la question de **l'inscription de ces dispositifs dans la ville et dans des parcours résidentiels** se pose <sup>103</sup>. Comment penser ces dispositifs lorsque l'on passe à l'échelle ? Dans des villes où domine le système de la propriété privée, les territoires des communs (en particulier le CLT et les coopératives) ne sont-ils que des îlots réservés à quelques centaines de ménages ? Comment gérer leur extension ou leur réplique pour qu'ils bénéficient à tous ceux qui sont exclus du marché de la propriété privée ?

Parallèlement, quelle est la place de ces dispositifs dans les parcours résidentiels ? Cette étude a mis en évidence quelques obstacles à l'entrée de ces dispositifs (locataires, etc.) ; existe-t-il des difficultés à en sortir ? Comment la transition se fait-elle vers des systèmes plus classiques ? Cabannes (2013) signale par exemple que les règles de revente dans les coopératives peuvent fragiliser les ménages sortants : ces derniers récupèrent seulement 50 % de leur part sociale dans l'année qui suit leur sortie, et 50 % dans les trois ans suivant leur sortie. Dans les CLT, le plafond de bénéfice de la plus-value en cas de revente (25 % dans le cas du CLT-Bruxelles) défavorise de manière similaire les ménages sortants, lorsqu'ils se retrouvent sur le marché foncier classique. Dans le système multi-niveaux namibien (*Flexible Land Tenure System*), des passerelles sont prévues, permettant de transformer des titres collectifs en titres individuels, semblant indiquer que le cadre dominant reste celui de la propriété individuelle.

---

<sup>103</sup> Je remercie ici Éric Denis d'avoir soulevé ce point lors de la présentation du rapport intermédiaire.

## IV. CONCLUSIONS

---

Cette étude ouvre plus de questions qu'elle n'en résout, en raison de son caractère exploratoire. Elle permet cependant de confirmer un certain nombre d'intuitions sous-jacentes à son démarrage.

Tout d'abord, cette étude confirme l'intérêt du sujet, en particulier pour une agence de développement. La richesse des débats théoriques et le panel d'expériences concrètes recensé prouvent qu'il existe un véritable terreau pour une réflexion sur le lien entre communs fonciers urbains et développement urbain durable (incluant l'accès à un habitat digne). Une telle réflexion recoupe les grands engagements de la coopération, notamment l'Objectif de développement durable (ODD) 11 « Villes et communautés durables » visant à « faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables », et le Nouvel agenda urbain conclu à Habitat III<sup>104</sup> qui reconnaît le « droit à la ville » et qui engage ses signataires à promouvoir la réalisation « du droit à un logement convenable », à travers notamment une « gamme variée de solutions d'hébergement ».

Ensuite, cette étude réaffirme l'importance des contextes locaux : ces contextes façonnent les motivations des expériences concrètes (prix du logement, lutte contre la spéculation, contre les évictions), mais aussi la nature des solutions élaborées (juridique, financière, institutionnelle, etc.).

Enfin, elle témoigne de la complexité de la question foncière urbaine dans les pays en développement, complexité qui ne disparaît pas avec une approche collective. À l'issue de cette étude, les communs fonciers urbains ne sont pas la solution au problème du logement convenable, mais semblent plutôt une stratégie qui, dans un contexte donné et pour des objectifs précis (inclusion sociale, etc.), peut être la plus judicieuse.

En définitive, elle fait apparaître les difficultés d'une approche prescriptive en la matière. De ce fait, elle appelle à des analyses futures qui devraient être localisées (accordant une importance à la compréhension des contextes territoriaux), empiriques (impliquant une collecte directe de données de terrain) et orientées par une problématique précise.

### Pistes de recherches futures

L'analyse a mis en évidence plusieurs enjeux-clés autour desquels pourraient être élaborées de futures recherches. Au terme de cette étude, il nous semble qu'un prochain programme de recherche, dont les objectifs spécifiques seraient à déterminer par un travail de problématisation, devrait avoir pour **objectif général** d'analyser **la mise en œuvre sur le temps long et à l'échelle de la ville** de dispositifs d'encadrement des communs fonciers urbains dans les villes en développement.

Analyser la mise en œuvre signifie à la fois étudier un processus (institutionnel, jeux d'acteurs, modalités de financement, etc.) et des effets sur le terrain, en particulier en termes d'accès à un habitat digne à l'échelle de la ville, et en restant attentif aux effets attendus comme inattendus. À partir de la typologie proposée dans ce travail et des études de cas, une esquisse des enjeux de la mise en œuvre peut déjà être suggérée :

---

<sup>104</sup> La troisième conférence des Nations unies sur le logement et le développement urbain durable, ayant eu lieu à Quito (Équateur) en octobre 2016.

**Tableau 10. Enjeux pré-identifiés**

Catégorie	Processus	Effets attendus, inattendus
Création d'une entité collective	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Difficultés de création de cette entité</li> <li>- Complexité institutionnelle</li> <li>- Trajectoire de l'innovation</li> <li>- Capacité des communautés à porter cette création institutionnelle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gentrification ?</li> <li>- Modalités de sortie du système et éventuelle fragilisation des ménages sortants</li> <li>- Dérives possibles de l'autogestion</li> <li>- Echelle ?</li> </ul>
Régularisations collectives	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mise en œuvre effective et faisabilité</li> <li>- Capacité et cohésion communautaire pour mener ces procédures</li> <li>- Désirabilité par les habitants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les exclus des régularisations</li> <li>- Sont-elles considérées comme une étape vers le titre foncier individuel ?</li> <li>- Phénomène d'éviction par le marché, déplacements de populations dus au réaménagement</li> </ul>
Dynamique de démantèlement des communs	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Causes du démantèlement des communs : sociologiques, politiques, économiques, etc.</li> <li>- Manifestations</li> <li>- Implication des autorités publiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En termes d'accès à la terre</li> <li>- Inclusion des femmes, étrangers</li> <li>- Etc.</li> </ul>

Réalisation : Claire Simonneau

En termes méthodologiques, une telle recherche devrait être empirique, impliquant un important volet de collecte de données sur le terrain. Cela semble particulièrement important pour mieux situer les dispositifs étudiés dans leur contexte territorial (géographique, sociologique, politique, historique, etc.), compléter les informations déjà recensées dans ce travail, évaluer leur mise en œuvre et renseigner clairement, à l'aide de méthodes et d'outils dédiés, les questions de recherche qui auront été posées.

Il existe un intérêt certain à effectuer en amont un nouveau travail de recensement large de cas à explorer, en fonction des questions de recherche qui auront été précisées. La liste des cas recensés en annexe peut être utilisée à cette fin. Parmi les études de cas réalisées ici, plusieurs nous semblent inspirantes et pourraient donner lieu à des recherches plus approfondies. Des monographies détaillées et actualisées seraient intéressantes à propos de cas qui relèvent de l'expérimentation et de l'innovation, comme le CLT de Voi au Kenya (à mettre en perspective avec les lois foncières récentes), ou la réforme foncière en Namibie. Parallèlement, des terrains comparatifs à l'échelle sous-régionale auraient l'avantage de documenter l'adaptation d'un dispositif à différents contextes, comme le modèle de coopératives de logement par aide mutuelle en Amérique latine, ou les procédures de régularisation collective en Asie<sup>105</sup>. Enfin, une recherche pratiquement exclusivement littéraire met mécaniquement en valeur les cas les plus documentés et les plus connus, ce qui peut constituer un biais et encourager à chercher, par d'autres canaux, à identifier et étudier des expérimentations moins visibles de formes collectives d'accès au sol et de son usage dans les villes du Sud.

<sup>105</sup> Le travail de ACCA-ACHR en Asie du Sud-Est et les projets en Inde, identifiés dans cette étude sans avoir pu être développés, nous semblent intéressants dans cette perspective.

# Annexes

- Annexe 1 : Bibliographie
- Annexe 2 : Autres sources :
  - . Liste des personnes consultées
  - . Conférences, séminaires
- Annexe 3 : Table des illustrations :
  - . Schémas
  - . Encadrés
  - . Tableaux

## Bibliographie

- Adjahouhoue, L. (2013). *Dynamiques sociales autour du foncier péri-urbain de Cotonou au Bénin : logiques des acteurs et vulnérabilité sociale*. Thèse de doctorat en socio-anthropologie, Université d'Abomey-Calavi. 293 p.
- AFD (2014). *L'AFD et l'intervention en quartiers précaires. Retours d'expériences et recommandations stratégiques*. AFD. Paris.
- Alvarado-Zanelli, M. L., Alves da Silva, M. et Coelho, R. (2012). *Access to justice for a responsive and inclusive land governance to target the most economically vulnerable groups in Brazil*. Communication présentée Annual World Bank Conference on Land and Poverty, Washington D.C.
- Alves da Silva, M., Coelho, R., Alvarado, M. L. et Stead, L. (2013). *Access to justice for a responsive and inclusive land governance need for institutional adjustments to target the most economically vulnerable groups in Brazil*. Communication présentée Annual World Bank Conference on Land and Poverty.
- Angel, S. et Boonyabancha, S. (1988). *Land sharing as an alternative to eviction. The Bangkok Experience*. *Third World Planning Review*, 10 (2) : 107-127.
- Arnold, P. et Lemarié, C. (2015). *Habitat en Mouvement. Voyage à la rencontre de l'habitat populaire en Amérique du Sud*. : auto-édition. 163 p.
- Attard, J.-P. (2013a). Bouquet de droits. Dans G. Boulay et C. Buhot (dir.), *Les mots du foncier. Dictionnaire critique* (p. 48-49). Paris : ADEF Editions.
- Attard, J.-P. (2013b). Un logement foncièrement solidaire : le modèle des community land trusts. *Mouvements*, 2 (74) : 143-153.
- Avohoueme, B. (2012). *Nouveau marché du foncier au Sud-Bénin : acteurs, identités et mécanismes*. Communication présentée Secondes Journées Doctorales du Pôle Foncier, Montpellier.
- Badshah, A. A. (1996). *Our Urban Future : new paradigms for equity and sustainability*. London : Zed Book.
- Bassett, E. M. (2005). Tinkering with tenure : the community landtrust experiment in Voi, Kenya. *Habitat International*, 29 : 375-398.
- Bassett, E. M. (2007). The Persistence of the Commons : Economic Theory and Community Decision-Making on Land Tenure in Voi, Kenya. *African Studies Quarterly*, 9 (3).
- Bassett, E. M. et Jacobs, H. M. (1997). Community-based tenure reform in urban Africa : the community land trust experiment in Voi, Kenya. *Land Use Policy*, 14 (3) : 215-229.
- Bernard, N. et Thys, P. (2014). Introduction : « Socialiser » le foncier en le soustrayant au jeu de la spéculation. Dans C. Mathivet (dir.), *La terre est à nous ! Pour la fonction sociale du logement et du foncier, résistances et alternatives* (p. 21-25). Paris : Ritimo/AITEC.
- Bertrand, M. (1994). *La question foncière dans les villes du Mali. Marchés et patrimoine*. Paris : Karthala.
- Bollier, D. (2014). *La renaissance des communs. Pour une société de coopération et de partage*. Paris : Éditions Charles Léopold Mayer. 189 p.
- Boonyabancha, S. (2009). Land for housing the poor – by the poor : experiences from the Baan Mankong nationwide slum upgrading programme in Thailand. *Environment & Urbanization*, 21 (2) : 309-329.
- Boulay, G. et Buhot, C. (2013). Introduction. Dans G. Boulay et C. Buhot (dir.), *Les mots du foncier. Dictionnaire critique* (p. 15-21). Paris : ADEF éditions.
- Brunetta, G. et Moroni, S. (2012). *Contractual Communities in the Self-Organising City : Freedom, Creativity, Subsidiarity*. London : Springer.
- Buhot, C. (2013). Propriété collective. Dans G. Boulay et C. Buhot (dir.), *Les mots du foncier. Dictionnaire critique* (p. 56-57). Paris : ADEF Éditions.
- Cabannes, Y. (2013). *Collective and Communal Forms of Tenure*. UN Special Rapporteur on Adequate Housing. Background Paper.
- Cabannes, Y. (2014). Les formes coopératives, communautaires et collectives d'occupation du foncier et leur contribution à la fonction sociale du foncier et du logement. Dans C. Mathivet (dir.), *La terre est à nous !*

- nous ! Pour la fonction sociale du logement et du foncier, résistances et alternatives* (p. 137-144). Paris : Ritimo/AITEC.
- Carrier, A. (2010). Reconstruire la ville informelle en la partageant. L'introduction du *land sharing* à Phnom Penh (Cambodge). *Eurorient*, 30 : 97-115.
- Choplin, A. (2006). Le foncier urbain en Afrique : entre informel et rationnel, l'exemple de Nouakchott (Mauritanie). *Annales de géographie*, 1 (647) : 69-91.
- Comby, J. (1997). La gestation de la propriété. Dans M. Falque et M. Massenet (dir.), *Droits de propriété et environnement* (p. 275-284). Paris : Dalloz.
- Comby, J. (1998). Rapport sur la réforme du droit foncier au Bénin.
- Comby, J. et Renard, V. (1996). *Les politiques foncières*. Paris : Presses universitaires de France.
- Comité technique Foncier et développement (2009). Gouvernance foncière et sécurisation des droits. Livre blanc des acteurs de la coopération française. Paris.
- Comité technique Foncier et développement (2015). Vers la construction d'un cadre analytique et opérationnel sur les communs. Comité technique Foncier et développement. Les notes de synthèse, 19.
- Comité technique Foncier et développement (2015). La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud. Dépasser les controverses et alimenter les stratégies. Ministère des Affaires étrangères et du Développement international (Maedi), Agence française de développement (AFD). Paris. 86 p.
- Coriat, B. (2015a). *Communs et Biens Communs. Les trois sources et les trois origines du débat sur les communs*. Agence française de développement. Document inédit. Cycle de rencontres sur les communs.
- Coriat, B. (2015b). *Le retour des communs. La crise de l'idéologie propriétaire*. : Les liens qui libèrent.
- Cornu, G. (2011). Prescription. Dans G. Cornu (dir.), *Vocabulaire juridique* (p. 785). Paris : Presses universitaires de France.
- Darbon, D. (1993). À qui profite le mime ? Le mimétisme institutionnel confronté à ses représentations en Afrique. Dans Y. Mény (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet* (p. 113-137). Paris : L'Harmattan.
- Darbon, D. (Dir.). (2009). *La politique des modèles en Afrique. Simulation, dépolitisation et appropriation*. Paris : Karthala. 286 p.
- Dardot, P. et Laval, C. (2014). *Commun. Essai sur la révolution au XXI<sup>e</sup> siècle*. Paris : La Découverte. 600 p.
- Davis, J. E. (Dir.). (2010). *The Community Land Trust Reader*. Cambridge : Lincoln Institute of Land Policy. 602 p.
- Davis, J. E. (Dir.). (2014). *Manuel d'antispéculation immobilière. Une introduction aux fiducies foncières communautaires*. Montréal : Les Éditions Écosociété. 212 p.
- De Soto, H. (2000). *The Mystery of Capital. Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. New York : Basic Books.
- Denèfle, S. (Dir.). (2016). *Repenser la propriété. Des alternatives pour habiter*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes. 222 p.
- Denis, É., Raman, B. et Benjamin, S. (2016). From slum to ordinary neighborhood in a provincial town of South India : Resident-induced practices of participation and co-production. Dans A. Deboulet (dir.), *Rethinking Precarious Neighborhoods* (p. 211-231). Paris : Agence française de développement.
- Durand-Lasserve, A. (1986). *L'exclusion des pauvres dans les pays du Tiers Monde*. Paris : L'Harmattan. 198 p.
- Durand-Lasserve, A. (2006). Market-driven Evictions and Displacements : Implications for the Perpetuation of Informal Settlements in Developing Countries. Dans M. Huchzermeyer et A. Karam (dir.), *Informal Settlements. A Perpetual Challenge?* (p. 207-230). Cape Town : UCT Press.
- Durand-Lasserve, A., Durand-Lasserve, M. et Selod, H. (2015). Le système d'approvisionnement en terres dans les villes d'Afrique de l'Ouest. L'exemple de Bamako. The World Bank. Washington D.C. 131 p.



- Durand-Lasserve, A., Mattingly, M. et Mogale, T. (2004). La nouvelle coutume urbaine. Évolution comparée des filières coutumières de la gestion foncière urbaine dans les pays d'Afrique subsaharienne. Rapport de synthèse (Volume I) Programme de recherche urbaine pour le développement. 93 p.
- Durand-Lasserve, A. et Selod, H. (2007). *The Formalisation of Urban Land Tenure in Developing Countries*. Communication présentée World Bank's 2007 Urban Research Symposium, Washington DC, May 14-16.
- Fernandes, E. (2006). Main Aspects of The Regulatory Framework Governing Urban Land Development Processes. Dans J. Briscoe, M. Diop et J. Stein (dir.), *Inputs to a Strategy for Brazilian Cities. A Contribution with a Focus on Cities and Municipalities* (Vol. Volume II : Background Papers, p. 137-167) : The World Bank.
- Fernandes, E. (2007). Implementing the urban reform agenda in Brazil. *Environment and Urbanization*, 19 (1) : 177-189.
- Folléas, S. (2012). Les coopératives de logement en Uruguay. Une production de l'offre de logements par le tiers secteur. *Métropolitiques*. Repéré à <http://www.metropolitiques.eu/Les-cooperatives-de-logements-en.html>
- Fuys, A., Mwangi, E. et Dohrn, S. (2008). Securing Common Property Regimes in a Globalizing World. Synthesis of 41 Case Studies on Common Property Regimes from Asia, Africa, Europe and Latin America. International Land Coalition. Rome.
- Gay, L. (2014). Les politiques foncières en Ouganda : entre programmes de formalisation des droits et réalités locales. Comité technique Foncier et développement. Paris. Fiche pays. 27 p.
- Gibert, M. (2013). Collectivisation. Dans G. Boulay et C. Buhot (dir.), *Les mots du foncier. Dictionnaire critique* (p. 60-61). Paris : ADEF Edition.
- Gingras, P. (2006). *L'acquisition foncière communautaire dans les pays en développement : land sharing et Community Land Trust*. Mémoire de maîtrise en aménagement, Université de Montréal. 108 p.
- Gonçalves, R. S. (2006). La politique, le droit et les favelas de Rio de Janeiro. Un bref regard historique. *Journal des anthropologues*, 104-105 : 37-63.
- Gonçalves, R. S. (2016). Quelle régularisation foncière pour les villes brésiliennes ? Défis et obstacles. *Métropolitiques*. Repéré à <http://www.metropolitiques.eu/Quelle-regularisation-fonciere.html>
- Guigma, L., Boudoux d'Hautefeuille, M. et Pierre Louis, L. (2015). Gestion de l'étalement urbain informel à Ouagadougou : le renoncement des politiques publiques ? Dans J. Bogaert et J.-M. Halleux (dir.), *Territoires périurbains. Développement, enjeux et perspectives dans les pays du Sud* (p. 271-280). Gembloux : Les presses agronomiques de Gembloux a.s.b.l.
- Helfrich, S., Kulhen, R., Sachs, W. et Siefkes, C. (2009). Biens communs – La prospérité par le partage. Fondation Heinrich Böll. 52 p.
- Hernandez, T. et Leidy, T. (2016). *L'urbanisme social et les quartiers agrégés : Etude de cas de projets d'aménagement à Medellín*. Université de Genève.
- Hochet, P. (2014). Burkina Faso : vers la reconnaissance des droits fonciers locaux. Comité technique Foncier et développement. Paris. Fiche pays. 33 p.
- Islam, P. P. et Yap, K. S. (1989). Land-sharing as a low income housing policy: An analysis of its potential. *Habitat International*, 13 (1) : 117-126.
- Lavigne Delville, Ph. (2011). *Vers une socio-anthropologie des interventions de développement comme action publique*. Mémoire pour l'habilitation à diriger des recherches, Université Lyon II. 242 p.
- Le Roy, É. (2003). Actualité des droits dits 'coutumiers' dans les pratiques et les politiques foncières en Afrique et dans l'océan Indien. *Cahiers d'anthropologie du droit, Retour au Foncier*.
- Le Roy, É. (2015a). Les communs et le droit de la propriété. Entre concurrences et convergences. *La revue foncière*, 4 : 28-32.
- Le Roy, É. (2015b). *Se familiariser avec une culture des communs. Contribution à une alphabétisation fonctionnelle de l'AFD*. Agence française de développement. Document inédit. Cycle de rencontres sur les communs.

- Lefebvre, H. (1968). *Le droit à la ville*.
- Leyronas, S. (2015). Revue théorique et bibliographique sommaire. Note 1. Agence française de développement. 10 p.
- Lipman, B. et Rajack, R. (2011). Memo to the Mayor. Improving Access to Urban Land for All Residents : Fulfilling the Promise. The World Bank. Washington D.C. 65 p.
- Maricato, E. et Whitaker Ferreira, J. S. (2008). *Justice et injustices spatiales, le cas du Brésil*. Communication présentée Justice et injustice spatiales. International Conference Spatial Justice, Nanterre.
- Mathivet, C. (Dir.). (2014). *La terre est à nous ! Pour la fonction sociale du logement et du foncier, résistances et alternatives*. Paris : Ritimo/AITEC. 201 p.
- Matthaei, E. et Mandimika, P. (2014). *The Flexible Land Tenure System in Namibia : Integrating Urban Land Rights into the National Land Reform Programme*. Communication présentée 2014 Annual World Bank Conference on Land and Poverty, Washington D.C.
- Mengin, C. et Godonou, A. (Dir.). (2013). *Porto-Novo : patrimoine et développement*. Paris : Publications de la Sorbonne/École du Patrimoine Africain. 560 p.
- Michel, A., Denis, É. et Soares-Gonçalves, R. (2011). Introduction : les enjeux du foncier urbain pour le développement. Nouveaux marchés et redistribution des responsabilités. *Revue Tiers Monde*, 2 (206) : 7-20.
- Midheme, E. et Moulart, F. (2013). Pushing back the frontiers of property : Community land trusts and low-income housing in urban Kenya. *Land Use Policy*, 35 : 73-84.
- Mitlin, D. et Muller, A. (2004). Windhoek, Namibia : towards progressive urban land policies in southern Africa. *International Development Planning Review*, 26 (2) : 167-186.
- Moser, C. (1998). The asset vulnerability framework : reassessing urban poverty reduction strategies. *World Development*, 26 (1) : 1-19.
- Muller, A. et Mbanga, E. (2012). Participatory enumerations at the national level in Namibia : the Community Land Information Programme (CLIP). *Environment & Urbanization*, 24 (1) : 67-75.
- Naudet, J.-D. (1999). *Trouver des problèmes aux solutions : vingt ans d'aide au Sahel*. Paris : OCDE. 341 p.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Ouedraogo, H. M. G. (2011). De la connaissance à la reconnaissance des droits fonciers africains endogènes. *Études rurales*, 1 (187) : 79-93.
- Ouedraogo, M. (2014). Cadre d'analyse de la gouvernance foncière du Burkina Faso. Burkina Faso, avec l'appui technique et financier de la Banque mondiale, du MCC, du MCA Burkina Faso. 154 p.
- Ouellet, S. (2009). *L'intégration des habitants des quartiers informels dans la ville légale : l'expérience du land sharing à Phnom Penh (Cambodge)*. Mémoire de maîtrise en droit international, Université du Québec à Montréal.
- Payne, G. (2001). Urban land tenure policy options : titles or rights ? *Habitat International*, 25 : 415-429.
- Payne, G. (2002). Tenure and shelter in urban livelihoods. Dans Earthscan (dir.), *Urban Livelihoods. A people centred approach to reducing poverty*. London : Rakodi, Carole.
- Payne, G. (2004). Land tenure and property rights : an introduction. *Habitat International*, 28 : 167-179.
- Payne, G., Durand-Lasserve, A. et Rakodi, C. (2009). The limits of land titling and home ownership. *Environment and Urbanization*, 21 (2) : 443-462.
- Pereira, E. et Perrin, M. (2011). Le droit à la ville. Cheminements géographiques et épistémologiques (France – Brésil – International). *L'information géographique*, 75 (1) : 15-36.
- Periferia (2014). Community Land Trust. Pour une gestion durable et partagée du territoire. Periferia asbl. Bruxelles. 52 p.
- Peyroux, E. (2006). Espace et régulation : une approche des changements politiques et socio-spatiaux à Windhoek (Namibie) *L'Espace géographique*, 1 (35) : 14-29.

- Precht, R. (2003). La nouvelle coutume urbaine. Évolution comparée des filières coutumières de la gestion foncière urbaine dans les pays d'Afrique subsaharienne. Le cas de Cotonou et Porto-Novo. Dans A. Durand-Lasserve, M. Mattingly et T. Mogale (dir.), *La nouvelle coutume urbaine. Évolution comparée des filières coutumières de la gestion foncière urbaine dans les pays d'Afrique subsaharienne. Neuf études de cas (Volume II : Afrique du Sud, Bénin, Cameroun, Ghana, Kenya)* (p. 20-69).
- Rabé, P. E. (2005). *land sharing in Phnom Penh : An Innovative but Insufficient Instrument of Secure Tenure for the Poor*. Communication présentée Expert Group Meeting on Secure Land Tenure : New Legal Frameworks and Tools. UN-ESCAP, Bangkok, Thailand.
- Rabé, P. E. (2010). *land sharing in Phnom Penh and Bangkok : Lessons from Four Decades of Innovative Slum Redevelopment Projects in Two Southeast Asian 'Boom Towns'*. Communication présentée "Places We Live : Slums and Urban Poverty in the Developing World" policy workshop, Washington D.C.
- Ramos, J. M. (Dir.). (2016). *The City as Commons : A Policy Reader*. Melbourne : The Commons Transition Coalition. 173 p.
- Rigon, A. (2014). Building Local Governance : Participation and Elite Capture in Slum-upgrading in Kenya. *Development and Change*, 45 (2) : 257-283.
- Rigon, A. (2015). Collective or individual titles? Conflict over tenure regularisation in a Kenyan informal settlement. *Urban Studies* : 1-21.
- Rolnik, R. (2013). Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination dans ce domaine. Assemblée générale des Nations unies. Conseil des droits de l'homme. 27 p.
- Rolnik, R. et De Schutter, O. (2014). Éditorial : la fonction sociale du foncier et la sécurité d'occupation. Dans C. Mathivet (dir.), *La terre est à nous ! Pour la fonction sociale du logement et du foncier, résistances et alternatives* (p. 14-20). Paris : Ritimo/AITEC.
- Rolnik, R. e. (2002). The Statute of the City. New tools for assuring the right to the city in Brasil. Instituto PÓLIS, UN-Habitat. 85 p.
- Saule Junior, N., Zárate, L. et Silvia Emanuelli, M. (2015). Moving toward the Implementation of the Right to the City in Latin America and Internationally. Global Platform for the Right to the City. 260 p.
- Schlager, E. et Ostrom, E. (1992). Property-Rights Regimes and Natural Resources : A Conceptual Analysis *Land Economics*, 68 (3) : 249-262.
- Simonneau, C. (2013). Prescription acquisitive. Dans G. Boulay et C. Buhot (dir.), *Les mots du foncier. Dictionnaire critique* (p. 70-71). Paris : ADEF Édition.
- Simonneau, C. (2015). *Gérer la ville au Bénin. La mise en œuvre du Registre foncier urbain à Cotonou, Porto-Novo et Bohicon*. Thèse de doctorat en aménagement, Université de Montréal. 402 p.
- Sinou, A. et Olouédé, B. (1988). *Porto-Novo. Ville d'Afrique noire*. Marseille : Éditions Parenthèses. 175 p.
- Sohn, C. (2003). *Changement gestionnaire et recompositions urbaines post-apartheid. La question foncière à Windhoek (Namibie)*. Thèse de doctorat en géographie, Université Louis Pasteur. 736 p.
- Touber, J. (2016). *Institutional Schizophrenia : the Promise of Collapsed States? The Case of Property Rights Mechanisms in Ouagadougou, Burkina Faso*. Columbia University. 243 p.
- UN-Habitat. (1998). "People Square" Housing and Infrastructure Development in Windhoek *Best Practices Database*. Repéré à [http://mirror.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp\\_id=3714](http://mirror.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=3714)
- UN-Habitat (2003). The Challenge of Slums. UN-Habitat. Nairobi. Global Report on Human Settlements. 345 p.
- UN-Habitat (2008). Secure Land Rights for All. UN-Habitat, Global Land Tool Network. Nairobi.
- UN-Habitat (2014). L'état des villes africaines 2014. Réinventer la transition urbaine. UN-Habitat. 278 p.
- Whittal, J. (2014). A New Conceptual Model for the Continuum of Land Rights. *South African Journal of Geomatics*, 3 (1) : 13-32.

## Autres sources

### Liste des personnes consultées (entretiens en face à face, par téléphone et e-mails)

- 16/03/2016 Fernanda Magalhaes, AFD, division Collectivités locales et développement urbain (CLD)
- 17/03/2016 Sylvain Joachim, AFD/CLD
- 18/03/2016 Clémentine Dardy, AFD/CLD
- 04/04/2016 Alain Durand-Lasserve, chercheur consultant, France
- 05/04/2016 Naomi Noel, AFD/ division Agriculture, développement rural et biodiversité (ARB)
- 06/04/2016 Yann Lavrilleux, AFD/ division Appui environnemental et social (AES)  
Alain Rotbardt, AFD/AES  
Vatché Papazian, AFD/ARB
- 02/05/2016 Julie Touber, docteure en urbanisme (Columbia University), France / Allemagne
- 03/05/2016 Jean-Philippe Attard, urbaniste, cofondateur de Community Land Trust France, France
- 11/05/2016 Vincent Le Crouzic, doctorant, France
- 17/05/2016 Orlando Sereno Regis, Periferia, Belgique
- 31/05/2016 Pierre Arnold, urbaniste, France
- 10/06/2016 Ellen Marie Bassett, professeur, University of Virginia, États-Unis
- 13/06/2016 Loïc Géronnez, consultant, cofondateur de Community Land Trust de Bruxelles Belgique
- 13/06/2016 Mahamoudou Saïd, Université des Comores, Union des Comores
- 14/06/2016 Somsook Boonyabancha, secrétaire Asian Coalition for Housing Rights (ACHR), Thaïlande
- 14/06/2016 Andrea Rigon, University College London, Grande-Bretagne
- 20/06/2016 Eric Denis, Géographie Cités CNRS, France
- 21/06/2016 Sigrid Aubert, CIRAD, UPR Green, France  
Martine Antona, CIRAD, UPR Green, France  
Camille Richebourg, CIRAD, UPR Green, France
- 01/07/2016 Anna Muller, national coordinator, Namibia Housing Action Group (NHAG), Namibie  
Laurianne Gay, doctorante, Université de Montpellier, France
- 03/07/2016 Léandre Guigma, doctorant, Paris 8, France et urbaniste, Agence Perspective, Burkina Faso
- 04/07/2016 Marie Mellac, Université Bordeaux 3 Montaigne, France
- 19/10/2016 Bianca de Marchi Moyano, professeure en sciences sociales, Université Católica Boliviana San Pablo, Cochabamba, Bolivie
- 20/10/2016 Marguerite Duponchel, anciennement chargée de projets Banque mondiale en Ouganda

### Conférences et séminaires

- 31/03 – 04/04/2016 : Forum mondial sur l'accès à la terre et aux ressources naturelles (FMAT 2016)
- 05/04/2016 Déjeuner débat Communs, François Gaulme, « Les peuples autochtones et communs », AFD
- 22/04/2016 Conférence « Commons : Let's talk history », Tine de Moor et Lieven de Cauter, Cycle « Commons : Research in Progress », Brussels Academy, Bruxelles
- 29/04/2016 Conférence thématique « Housing », Nicolas Bernard et Philippe De Clerck, Cycle « Commons : Research in Progress », Brussels Academy, Bruxelles
- 13/05/2016 Conférence thématique « Food », Alessandra Manganelli (VUB-KU Leuven) – Olivier De Schutter (UCL), Cycle « Commons : Research in Progress », Brussels Academy, Bruxelles
- 17/05/2016 Journée thématique du Comité technique Foncier et développement : forêts et communs
- 27/05/2016 Synthesis Lab, modérateur Pieter Van den Broeck (KU Leuven), Cycle « Commons: Research in Progress », Brussels Academy, Bruxelles
- 27/06/2016 Réunion du Comité technique Foncier et développement / Chantier sur les Communs / Atelier de lancement
- 08/11/2016 Réunion du Comité technique Foncier et développement / Chantier sur les Communs / Atelier de présentation des études de cas (Kenya)
- 29/11/2016 Conférence « Le commun comme phénomène et comme projet », Christian Laval (professeur de sociologie, Université Paris-Ouest-Nanterre, La Défense), et débat avec Mathieu Berger (professeur de sociologie, Université catholique de Louvain), organisée par la Faculté d'architecture, d'ingénierie architecturale et d'urbanisme (LOCI), Université catholique de Louvain, Bruxelles

## Tables des illustrations

### Schémas

Schéma 1.	Trois éléments constitutifs des communs .....	7
Schéma 2.	Trois éléments constitutifs des communs fonciers urbains .....	8
Schéma 3.	Diversité des modes de tenure foncière .....	20
Schéma 4.	Composition tripartite du conseil d'administration du CLT .....	32
Schéma 5.	Plans du quartier Tanzania-Bondeni, avant et après restructuration .....	36
Schéma 6.	Montage institutionnel du CLT de Voi.....	37
Schéma 7.	Restructuration foncière à Wat Lad Bua Kau.....	51
Schéma 8.	Les étapes et documents de formalisation d'une transaction.....	62
Schéma 9.	Processus de transformation des titres dans le <i>Flexible Land Tenure System</i> .....	74

### Encadrés

Encadré 1.	Le droit à un logement convenable et à la sécurité d'occupation selon les Nations-Unies .....	21
Encadré 2.	Recherche, plaidoyer et militantisme à l'échelle internationale .....	22
Encadré 3.	L'histoire du CLT : des racines réformatrices américaines à sa traduction opérationnelle à travers le monde .....	30
Encadré 4.	L'émergence des coopératives de logement en Uruguay (1950-1960) : un produit des luttes sociales .....	44
Encadré 5.	Le contexte d'émergence du <i>land sharing</i> à Bangkok, Thaïlande.....	50
Encadré 6.	L'accord de <i>land sharing</i> de <i>Borei Kalei</i> , Phnom Penh, Cambodge .....	53
Encadré 7.	Quand les communs sont restés intacts avec l'urbanisation au Bénin.....	59
Encadré 8.	L'enregistrement administratif des transactions .....	62
Encadré 9.	La régularisation par le lotissement municipal .....	63
Encadré 10.	Principaux programmes publics d'habitat à l'échelle nationale et municipale (1990-2012) .....	69
Encadré 11.	Le processus de réforme foncière en Namibie (1990-2012) : de la réparation des injustices de l'apartheid au traitement de la question urbaine .....	71
Encadré 12.	Les innovations de la loi fédérale sur le Statut de la Ville (2001).....	84

**Tableaux**

Tableau 1. Bouquet de droits associés aux catégories de détenteurs de droits.....	16
Tableau 2. Grille d'analyse des études de cas .....	25
Tableau 3. Les six cas étudiés .....	27
Tableau 4. Projets-pilotes thaïlandais et cambodgiens.....	56
Tableau 5. Les six catégories résidentielles de la politique foncière de Windhoek .....	70
Tableau 6. Comparaison du <i>Flexible Land Tenure System</i> et du système de la propriété privée pleine et entière ( <i>freehold system</i> ) .....	73
Tableau 7. Lois, institutions, programmes de la politique urbaine contemporaine au Brésil.	81
Tableau 8. La double tenure foncière « collective » et individuelle des cas étudiés .....	91
Tableau 9. Droits fonciers des habitants dans les six cas étudiés .....	92
Tableau 10. Enjeux pré-identifiés.....	101

## Table des matières

SOMMAIRE.....	3
RESUME.....	4
INTRODUCTION.....	6
Défis urbains dans les Suds, question foncière et communs .....	6
• Enclosures et partage. La notion de communs .....	7
• Une perspective institutionnelle : l'approche par les communs .....	7
• Un objet d'étude aux contours souples : les communs fonciers urbains .....	8
Cadre et objectifs de l'étude .....	10
• Méthodologie .....	12
I. REVUE DE LITTÉRATURE .....	14
1. Communs et propriété (foncière) .....	15
1.1 La propriété comme obstacle conceptuel .....	15
1.2 La propriété comme faisceau de droits.....	16
1.3 La fonction sociale de la propriété, la primauté de l'usage.....	16
2. Foncier et vulnérabilité dans les quartiers précaires .....	17
2.1 Le socle foncier des quartiers précaires.....	17
2.2 La sécurité foncière dans les mécanismes vulnérabilité/résilience .....	18
2.3 Sécuriser plutôt que légaliser .....	19
3. Les solutions « alternatives » d'habitat.....	21
3.1 La crise de l'habitat.....	22
3.2 La recherche d'alternatives collectives et solidaires.....	23
3.3 Les éléments critiques du <i>commoning</i> .....	23
4. Conclusion : la question foncière urbaine au prisme des communs .....	24
II. ÉTUDES DE CAS.....	25
1. Démarche de travail .....	25
1.1 Le panel étudié.....	26
1.2 Des sources écrites émanant d'acteurs de terrain et de chercheurs engagés.....	28
2. Community Land Trust – du modèle américain à son application au Sud .....	29
2.1 Le modèle du Community Land Trust (CLT) .....	30
2.2 L'expérience de Voi, Kenya .....	34
2.3 D'autres expériences.....	39
2.4 Conclusion : effets et enjeux des CLT.....	41
3. Les coopératives de logement par aide mutuelle, Uruguay .....	43
3.1 Le modèle uruguayen.....	44
3.2 Ses résultats : une accessibilité accrue à un logement de qualité, mais des risques de gentrification .....	46
3.3 Les expériences des pays voisins sources d'enseignement.....	47
3.4 Conclusion : effets et enjeux des coopératives d'habitat.....	48
4. L'accord de <i>land sharing</i> , Asie du Sud-Est .....	48
4.1 Les principes du <i>land sharing</i> .....	49
4.2 La mise en œuvre du <i>land sharing</i> .....	52
4.3 Enjeux soulevés.....	55
4.4 Conclusion : effets et enjeux des accords de <i>land sharing</i> .....	56



5.	Les filières néocoutumières d'accès à la terre – Afrique de l'Ouest (Bénin, Burkina Faso, Mali) .....	57
5.1	Les règles foncières coutumières et le cadre juridique du foncier en Afrique de l'Ouest.....	58
5.2	Les filières néocoutumières.....	60
5.3	Conclusion : effets et enjeux des filières néocoutumières .....	64
6.	La titrisation collective - Afrique anglophone .....	66
6.2	Namibie (Windhoek) – de l'intervention des ONG à une révision législative innovante (1990-2012) .....	67
6.3	Kenya – l'échec d'un projet de titrisation collective.....	76
6.4	Ouganda – les perspectives de la nouvelle loi foncière (CCO et CLA) .....	78
6.5	Conclusion : effets et enjeux de la titrisation collective .....	80
7.	La prescription acquisitive collective - Brésil.....	80
7.1	La prescription acquisitive - définition.....	81
7.2	La prescription acquisitive au Brésil et son cadre légal et de lutte sociale.....	82
7.3	La mise en œuvre de la prescription acquisitive collective : état des lieux et enjeux .....	84
7.4	Conclusion : effets et enjeux de la prescription acquisitive collective.....	86
III.	LECTURE TRANSVERSALE .....	87
1.	Documenter   Un panel révélateur des spécificités et de la complexité des communs fonciers urbains .....	87
1.1	Ces cas sont-ils tous des communs fonciers urbains ? .....	87
1.2	Des communs « administrés » .....	87
1.3	Une typologie des dynamiques institutionnelles.....	88
1.4	À la recherche des « communautés ».....	89
1.5	Les modes de tenure foncière et le bouquet des droits fonciers des habitants....	90
2.	Questionner les effets   Des effets mitigés .....	93
2.1	Paix sociale et litiges fonciers .....	93
2.2	Aménagement.....	94
2.3	Inclusion socio-urbaine .....	94
2.4	Sécurité foncière.....	95
3.	Examiner la mise en œuvre   Des expériences tributaires du contexte .....	96
3.1	Contraintes et innovations institutionnelles vis-à-vis de la propriété privée .....	96
3.2	Le contrôle de la valeur foncière comme enjeu de l'articulation au marché... ..	96
3.3	Des pouvoirs publics omniprésents aux multiples rôles.....	97
4.	Ouvrir la réflexion   Des enjeux clés .....	98
4.1	Valeurs foncières.....	98
4.2	Mise en œuvre .....	98
4.3	Échelle temporelle et spatiale.....	99
IV.	CONCLUSIONS.....	100
	Pistes de recherches futures .....	100
	ANNEXES.....	102
	Bibliographie .....	103
	Autres sources .....	108
	Tables des illustrations .....	110
	Table des matières .....	112



## RÉGARDS SUR LE FONCIER n° 5

L'accès au sol pour l'habitat reste un défi important pour de nombreux citadins dans les villes du Sud. Le système de la propriété privée individuelle reposant sur les offres proposées par l'État ou par le marché est inaccessible à de nombreux ménages, conduisant à des situations de précarité et de vulnérabilité et à la formation de quartiers précaires. Cette étude s'intéresse aux dispositifs collectifs d'accès et d'usage du sol urbain, les communs fonciers urbains, représentant des alternatives en termes d'accès au sol et de sécurité foncière pour les populations urbaines ne pouvant accéder au marché de la propriété privée individuelle formelle.

Ce travail s'inscrit dans une réflexion plus large sur l'apport de la notion de communs à la compréhension des enjeux de l'aide au développement et au renouvellement des approches de l'aide. Les communs constituent une philosophie politique proposant une troisième voie en matière d'organisation de l'action collective, entre l'État et le marché, celle de citoyens et d'usagers qui élaborent les règles de gestion d'une ressource.

Cette étude est exploratoire. Elle vise d'une part à cadrer une réflexion sur les communs fonciers urbains, croisant la notion de communs et les questions foncières dans les villes du Sud, et d'autre part à identifier les principaux enjeux des situations concrètes de communs fonciers urbains et suggérer des pistes de recherches futures.

Elle repose sur deux démarches complémentaires. Tout d'abord, une revue de la littérature permet de passer en revue les débats autour de la notion de propriété et de son dépassement possible. Elle fait ressortir la notion de fonction sociale du sol et de la propriété, c'est-à-dire la priorité à l'usage du sol pour un habitat digne. Elle met en avant l'intérêt de s'intéresser aux formes collectives d'accès et d'usage du sol urbain. Ensuite, six situations ou projets urbains, identifiés comme des cas de communs fonciers urbains, sont étudiés : les Community Land Trust, les coopératives de logement par aide mutuelle en Uruguay, les accords de *Land Sharing* en Asie du Sud-Est, les filières néocoutumières d'accès à la terre en Afrique de l'Ouest, la titrisation collective en Afrique anglophone, et la prescription acquisitive collective au Brésil. Ces six

cas, de natures différentes (des initiatives d'habitants, des dispositifs légaux, des projets d'aménagement, etc.) et reflétant des types de communs fonciers urbains différents (communs traditionnels, modernes, ou pratiques de *commoning*) sont décrits successivement dans leur contexte historique et territorial. Ils sont également examinés au regard de plusieurs enjeux : leurs effets en termes de résolution des litiges fonciers, d'aménagement urbain, d'inclusion socio-spatiale et de sécurité foncière, ainsi que leur rapport aux autorités officielles (reconnaissance) et aux dynamiques de marché.

Finalement, l'étude dresse quelques constats transversaux. Tout d'abord, les communs fonciers urbains ont des caractéristiques particulières : ils sont tous « administrés » et ne sont jamais des arrangements émanant purement des citoyens et régulés exclusivement par eux. Ces situations et projets utilisent pour la plupart les catégories juridiques classiques du droit de la propriété (titres fonciers, baux emphytéotiques, etc.), mais présentent une tenure à deux niveaux, collectif et individuel, qui rend possible leur existence dans des contextes institutionnels et légaux favorisant uniquement la propriété privée individuelle. Par ailleurs, ils montrent des dynamiques institutionnelles contrastées, l'incarnation la plus complète du caractère collectif des communs se faisant dans des entités collectives, tels le CLT ou les coopératives. Enfin, ces études de cas font ressortir l'importance d'une approche nuancée des « communautés » : leur cohésion, leur organisation et leur capacité d'action sont loin d'être données, en particulier en milieu urbain.

De nombreuses questions subsistent quant à la mesure des effets de ces communs fonciers urbains en matière de paix sociale, d'aménagement, d'inclusion socio-urbaine et de sécurité foncière, et plus largement quant à leur contribution à des villes plus inclusives et contrant la précarité urbaine.

Ces résultats suggèrent finalement de poursuivre les recherches par des travaux empiriques, permettant d'obtenir des données de terrain actualisées et d'évaluer sur le temps long des projets, des parcours résidentiels des habitants et de la ville, le caractère durable de ces communs fonciers urbains.