



HAL
open science

Les sources récentes de l'observation foncière urbaine dans les pays en développement

Eric Denis

► **To cite this version:**

Eric Denis. Les sources récentes de l'observation foncière urbaine dans les pays en développement : Vers l'harmonisation et la transparence?. *Etudes foncières*, 2009, 139, pp.33-36. halshs-00415790

HAL Id: halshs-00415790

<https://shs.hal.science/halshs-00415790>

Submitted on 11 Sep 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les sources récentes de l'observation foncière urbaine dans les pays en développement

Vers l'harmonisation et la transparence ?

Eric DENIS, Institut Français de Pondichéry

Le spectre des situations et des dynamiques foncières dans les villes du Sud est aussi étendu que les contrastes entre villes des démocraties industrielles et des pays en développement.

Toutefois, Les villes du Sud se caractérisent par une forte polarisation et une croissance non seulement démographique mais aussi des investissements et des activités industrielles. Elles s'opposent en ce sens aux villes européennes ou nord-américaines en phase marquée de déconcentration et d'étalement, de très faible croissance démographique et, souvent, de rendement économique stagnant, voire décroissant. Elles se distinguent encore plus franchement des villes d'Europe de l'Est où des processus de désurbanisation (*shrinking city syndrome*) sont clairement observés.

Les villes du Sud se distinguent par le poids du foncier bâti et non bâti dont la propriété est illégitime au regard du droit positif et le lotissement ne répond pas au code de l'urbanisme. L'insécurité de l'installation qui en découle pour le plus grand nombre détermine les morphologies urbaines et conditionne les modalités de développement et, bien sûr, les conditions de vie.

Pour contribuer au décryptage de la diversité de ces situations, nous recensons ici les travaux en cours et les bases de données relatives aux questions foncières qui permettent des comparaisons entre villes et pays. Nous nous intéressons aux sources de l'évaluation de l'usage des sols, des types d'occupation, de possession, et de propriété et des statuts juridiques ainsi qu'aux manières de produire cette information de façon raisonnée. L'harmonisation et la comparabilité des sources restent un défi dans un contexte de très faible transparence des marchés.

Afin d'évaluer ces sources, il convient de distinguer les trois segments majeurs qui structurent les marchés fonciers des villes des Suds, non sans certains recouvrements :

- Les patrimoines publics souvent très étendus, levier fondamental des très puissantes dynamiques actuelles liées aux privatisations et aux opérations de lotissement ;
- Les territoires de l'habitat illégal, souvent majoritaires, sinon en étendues du moins en nombre d'habitants logés ;
- enfin, les quartiers, plutôt de standing, où dominant les biens privés cadastrés et légalement construits.

Ces trois espaces fonciers renvoient à des dynamiques qui, bien qu'interdépendantes, exigent pour les apprécier des sources d'informations bien distinctes :

- celle liée aux privatisations et aux cessions de droit d'usage - quels patrimoines publics, où, combien, cadastrés, non-cadastrés... ? ;
- Celle de l'habitat majoritaire relève de plus en plus de l'autoproduction et de la micro-entreprise sur des terrains déclarés non-constructible ou non divisibles et sans enregistrement formel de la propriété, alors que la production de logement public et institutionnel populaire a été réduite de façon drastique ;
- Celle des prix et des volumes de transaction qui tend à se structurer dans les segments de marchés les plus ouverts aux capitaux étrangers.

Dans tout les cas, l'enjeu du développement des sources foncières rejoint la question cruciale de la gouvernance, de la transparence et de l'intégration sans rupture dans le continuum des formes multiples d'occupation du sol, de possessions et de statuts fonciers.

Mais quelles villes en développement ? Combien et où ? Quelles extensions ?

La question préalable à toute velléité sérieuse de comparaison des dynamiques foncières urbaines dans les pays en développement consiste, déjà, à être en mesure d'évaluer les tendances de l'urbanisation. Combien, à quel rythme et où ? La question paraît a priori triviale, maîtrisée, pourtant loin s'en faut.

UN-Habitat, de concert avec les principales agences onusiennes, a affirmé qu'en 2008 la moitié de l'humanité vivait dans des villes. Ce diagnostic choc est repris en préambule de la plupart des articles scientifiques pour affirmer la centralité des enjeux urbains, tout en ignorant ou feignant d'ignorer le caractère très hétéroclite de ces statistiques urbaines onusiennes. Organisme multilatéral, l'ONU agrège dans ses publications les données produites par les instituts statistiques de chaque Etat, sans les discuter (ou à la marge en constituant des commissions interétatiques en faveur de la standardisation). Ainsi se retrouvent compilées des informations sur une catégorie dite urbaine nullement harmonisée à l'échelle du monde. Les définitions de l'urbain divergent de façon radicale et sont parfois manipulées pour affirmer le poids d'une très grande ville ou réduire un taux régional. En Chine, la définition pour Beijing diffère de celle de Chongqing, sous-estimant la première et décuplant la seconde.

Autrement dit, les statistiques urbaines classiques avec lesquelles nous tentons de dire le niveau d'urbanisation du monde ne sont aucunement comparables. De plus, la plupart de ces bases suivent de façon diachronique uniquement les très grandes villes ou agglomérations de plus de 500 000, voire 750 000 habitants. Les informations pour les villes plus petites reposent sur des tendances observées à partir de données agrégées. L'immense groupe des villes de moins de 500 000 habitants est ainsi très mal connu alors qu'il constitue de loin le plus dynamique. Parfois des distinctions par classes de taille sont proposées mais aucune base de données ne référence de façon précise ces villes secondaires et petites.

Quelques alternatives existent à ces approches totalement dépendantes de choix administratifs nationaux non concertés. Elles combinent l'exploitation des données censitaires localisées et la détection des tâches urbaines, des zones bâties.

La plus connue est celle proposée par le *Global Rural-Urban Mapping Project* (GRUMP²) de l'université de Columbia. Développé à partir des années 2000, ce programme met en relation images satellites Landsat et effectifs de population urbaine en 1990 et 2000, par une détection automatique du contour des agglomérations. Mais les taches urbaines ainsi définies ne correspondent pas toujours à la réalité, alors que les différences de définition sous-jacentes aux données censitaires utilisées n'y sont pas prises en compte. Dans le détail, cette base, qui fait la part belle à la modélisation au détriment d'une acquisition et du traitement des données localisées (en dessous du niveau régional) tout en s'appuyant sur une télédétection grossière, localise très mal les agglomérations. Elle estime de façon irrégulière leur extension et, surtout, elle omet une très grande part des agglomérations secondaires et des petites villes émergentes, c'est-à-dire les plus dynamiques, même si, en théorie, elle est supposée identifier toutes les agglomérations de plus de 5 000 habitants.

La base alternative en cours de constitution, *e-Geopolis*³, rapproche, de façon fine, les données censitaires localisées à l'échelle des localités et la détection précise de l'extension géographique des agglomérations. Sont considérées comme villes toutes les unités ou ensembles d'unités locales de peuplement de plus de 10 000 habitants qu'elles soient classées officiellement comme urbaines ou non. L'aire urbaine est définie comme une agglomération morphologique dont l'étendue est mesurée par une distance maximum de 200 mètres entre les constructions. Toutes les unités locales dont au moins 50% de l'étendue est bâtie sont incluses dans la population de l'agglomération urbaine⁴. Elle repose donc sur une définition morphologique unique, harmonisée et appliquée systématiquement pour l'ensemble du monde.

Ainsi, quand GRUMP restitue 780 unités de peuplement de plus de 5 000 habitants pour l'Afrique de l'Ouest en 2000, le programme *Africapolis*⁵ (AFD-e-Geopolis, 2008) en reconnaît 1 915 mesurant entre 4 ha et 1 030 km², soit 2,4 fois plus. De plus, toutes les unités d'*Africapolis* ont un nom et une population à plusieurs dates (1950-2010). Le constat serait le même partout. Pour l'Inde, GRUMP n'a identifié que 2 736 agglomérations de plus de 5 000 habitants, quand *Indiapolis* en recense quelques 16 000, rien que de plus de 10 000⁶.

Pourtant GRUMP est encore la référence de travaux majeurs en économie géographique. Ces recherches, dans la lignée des analyses de Krugman et Fugita, servent de base argumentaire au rapport sur le développement dans le monde 2009 intitulé « repenser la géographie économique »⁷. La densité économique, autrement dit le Produit Urbain Brut par km², est calculé sur la base des

² Center for International Earth Science Information Network (CIESIN), International Food Policy Research Institute (IFPRI); The World Bank; and Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT). 2004. Global Rural-Urban Mapping Project (GRUMP), Alpha Version : <http://sedac.ciesin.columbia.edu/gpw/aboutus.jsp>

³ www.e-geopolis.eu

⁴ Pour une approche précise de cette approche voir Moriconi-Ebrard F., 1994, *Geopolis, pour comparer les villes du monde*, Anthropos/Economica

⁵ <http://www.afd.fr/jahia/Jahia/home/publications/NotesetEtudes/Africapolis?xtor=EPR-24>

⁶ <http://www.ifpindia.org/Built-Up-Areas-in-India-e-GEOPOLIS.htm>

⁷ www.worldbank.org/wdr2009

données GRUMP, engendrant évidemment une série d'erreurs en cascade ; de même en ce qui concerne l'indice de concentration qui ne retient d'ailleurs que les agglomérations de plus de 50 000 habitants.

La sous-estimation de la prolifération des petites villes et des villes secondaires constituent sans aucun doute le biais le plus grave. Ils amènent les auteurs à ne penser le développement qu'au travers le renforcement du rôle économique et fonctionnel des métropoles majeures considérées comme les moteurs de la croissance. Si l'analyse économique est pertinente, elle repose sur un diagnostic urbain erroné, vieillot. Ainsi il suppose que les très grandes villes jouissent toujours d'une très grande attractivité migratoire qui induit un surplus de croissance démographique conséquent. Pourtant, dans tous les pays, les taux métropolitains s'alignent sur la moyenne nationale, voire décline plus vite encore. Les migrations résidentielles vers les métropoles s'effondrent depuis maintenant plus de 20 ans dans des pays aussi divers que l'Égypte, la Côte d'Ivoire ou l'Inde⁸.

La source GRUMP est tout aussi tronquée en ce qu'elle sous-estime le poids croissant des petites villes, de l'urbanisation sur place par le passage de localités rurales à des bourgs aux activités diversifiées. Ainsi, rien qu'en Afrique de l'Ouest entre 2000 et 2020, 500 nouvelles agglomérations y franchiront le seuil des 10 000 habitants ! Une prolifération comparable s'observe en Inde où il existait en 2001 plus de 3 850 unités locales de plus de 10 000 habitants qui ne disposaient pas du statut officiel de villes contre 3 570 reconnues. De même en Égypte, sur son étroite bande fertile de 35 000 km², le nombre d'agglomérations de plus de 10 000 habitants est passé de 630 en 1986 à plus de 900 en 2006. C'est aussi le cas de l'Algérie, comme en témoigne les premiers résultats du recensement de 2008.

La polarisation et la croissance urbaine, économique, démographique et morphologique, engendre une pression et une consommation d'espace considérables. Toutefois, l'ensemble des agglomérations de plus de 10 000 habitants, dans lesquelles vivaient en 2000 près d'un Africain de l'Ouest sur trois occupait 0,24% de la superficie de l'Afrique de l'Ouest, soit 13 850 km², et encore seulement 0,40% en excluant le désert du Sahara ! Cet indicateur nous rappelle une évidence : la ville reste à ce jour la forme d'utilisation de l'espace la plus économique et aussi la plus productive qu'ait inventé l'Homme⁹. Plus le taux d'urbanisation est élevé, plus la concentration de la population préserve les terres cultivables.

Il n'en reste pas moins qu'en Afrique de l'Ouest, les 516 petites villes entre 10 et 20 000 habitants aujourd'hui, celles qui ont donc émergé depuis moins de quinze ans, ont contribué au lotissement de plus de 1 600 km² (12% de la surface agglomérée pour 9% de la population). Autrement dit, il existe une forte dynamique d'investissement dans le foncier bâti qui est de plus en plus diffuse. La maîtrise foncière n'est plus une question qui concerne uniquement les très grandes villes.

⁸ Cf. : Denis E., 2007, *Villes et urbanisation des provinces égyptiennes. Vers l'écouménopolis ?*, Karthala, 440 ; Beauchemin C., 2005, « Pour une relecture des tendances migratoires entre villes et campagnes : une étude comparée Burkina Faso – Côte d'Ivoire », *African Population Studies/Etude de la Population Africaine*, Vol. 20, N° 1 ; K.C. Sivaramakrishnan K.C., A. Kundu A. & B.N. Singh B.N., 2007, *Handbook of urbanization in India*, Second Edition. Oxford University Press, 194 p.

⁹ D. Satterthwaite, 2008, "Cities' contribution to global warming: notes on the allocation of greenhouse gas emissions", *Environment and Urbanization*, n°20, pp. 539-549.

Une étude mondiale de référence permet de se faire une idée des tendances en matière d'extension des aires urbanisées donc de l'extension des marchés fonciers urbains et de leur potentiel d'investissement. Publiée en 2005 par la Banque Mondiale, *The Dynamics of Global Urban Expansion*, souligne que les espaces urbanisés estimés à quelques 400 000 km² occupent à peine 0,3% de la surface terrestre en 2000 où vivent quelques 2.6 milliards d'habitants¹⁰. Autrement dit, près de la moitié de l'humanité occupe moins de 1% de l'espace habité où s'investissent plus des deux tiers des richesses produites dans le monde.

Ce potentiel de développement foncier des villes du Sud est décuplé par le volume souvent gigantesque des terres hors marché détenues par les ministères et autres autorités compétentes. Ils constituent des gisements fonciers quasi incommensurables où viennent dès à présent s'investir en masse les capitaux après privatisation.

Les terrains publics, clés de l'extension urbaine

Si l'habitat populaire non planifié, auto-construit, loge bien souvent la majorité, la consommation foncière est de plus en plus le fait, dans les villes du Sud, de la mise sur le marché des biens publics. C'est un tournant majeur des années 1990. Il a accompagné les accords de désendettement, les réformes économiques libérales et d'ajustement des dépenses publiques. Dans de nombreux pays, la compétence de construire des logements a été laissée de plus en plus au secteur privé alors que, par ailleurs, les services de l'Etat se devaient de trouver des recettes en privatisant, notamment leurs réserves foncières. La vente des terrains et leur lotissement sont donc devenus la norme. Ce déversement sur le marché a été souvent des plus massifs.

Une ville comme le Caire a vu ainsi sa surface urbanisée être multipliée par 2,5 en moins de 15 ans. Les déserts jusqu'alors considérés comme inconstructibles, où comme seulement bon à accueillir ponctuellement du logement social de masse pour les plus démunis est devenu un foncier très attractif où viennent s'investir des capitaux de tout le monde arabe.

Le poids incomparable des terres hors marché dans les pays en développement constitue une différence fondamentale aujourd'hui – un facteur majeur et structurel de basculement de l'investissement foncier mondial. Dans les démocraties industrielles, les terres ont toutes été déversées sur le marché soutenant un long cycle de croissance économique depuis le XVIII^e S.¹². Ainsi, aujourd'hui le potentiel d'appropriation privative des terres hors marché, se situe incontestablement du côté des pays en développement et notamment de leurs villes.

A présent, la privatisation massive se fait la plupart du temps, sans maîtrise, ni même un inventaire exhaustif des patrimoines publics. Les ventes s'opèrent au coup par coup, au grès d'une opération foncière et immobilière, depuis telle ou telle ministère et le plus souvent sans l'intercession d'une agence. Donc, très souvent aussi, sans mise en concurrence, ni enchère. Le manque de transparence qui entoure ses opérations explique l'absence d'information.

¹⁰ A. Shlomo, S. Sheppard & D. Civco, 2005, *The Dynamics of Global Urban Expansion*, Transport and Urban Development Department, The World Bank, Washington D.C., 202 p.

<http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1144073945012/Angel.pdf>

¹² Cf. pour approfondir cette notion : T. Rebour, 2000, *La théorie du rachat*, Presses de la Sorbonne.

Les héritages multiples qui ont présidé à la production des situations foncières actuelles dans les pays en développement placent les Etats et parfois, les collectivités locales (rarement) dans des positions très dominantes sur les marchés fonciers. La colonisation a été une rupture primordiale qui a imposé la production par le haut, administrative du foncier. Il fut dès lors déclaré qu'il ne s'exerçait aucun droit sur ces terres conquises (*terra nullius*), ce qui autorisa, le bornage et la redistribution aux colons tout en déniait les droits d'usage et de possessions des habitants¹⁴. Nombre de pays devenus indépendants sont héritiers de cette dépossession historique et la prolongent. Elle a induit le transfert au domaine public de l'Etat de la majeure partie du foncier potentiellement valorisable. Ailleurs, comme en Ethiopie, ce sera la filiation de la propriété du Négus laissant l'entièreté du pays sous un système de baux administrés par l'Etat qui représentera un gisement gigantesque de privatisation.

Appuyé par les politiques des grandes institutions internationales en faveur d'une uniformisation internationale, par et pour le marché, du droit foncier et immobilier, *access to land policy* de la Banque mondiale notamment, les services publics plus ou moins compétents des différents Etats s'intéressent de plus en plus à la valorisation de ses patrimoines souvent peu maîtrisés et rarement cadastrés. Ces tendances se retrouvent au cœur des évaluations de bonne gouvernance, même si elles sont aussi le noyau d'une intense corruption.

L'"habiter" populaire, nouvelles politiques, nouvelles informations

Dans ce contexte de valorisation privative, par le marché, des réserves publiques, il ne reste plus guère de place pour des politiques de substitution à l'auto-construction paralégale pour l'habitat populaire. Dans le même temps, depuis le milieu des années 1980-1990, l'injonction à l'ajustement des dépenses publiques avec la crise de la dette à imposer un ralentissement brutal de la production de logements publics (dont le bilan était de toute façon très médiocre car dévoyée par la spéculation et le clientélisme). Même les options en faveur des trames assainies pour accueillir la construction populaire font de plus en plus l'objet, localement, d'arbitrages face aux opportunités de vente pure et simple des terrains publics.

Avec cet attrait grandissant pour la privatisation et l'augmentation constante des valeurs foncières où viennent s'investir et se fixer les profits de la libéralisation économique, il n'existe plus d'alternative ; il devient incontournable de laisser les habitants construire leurs quartiers. Les politiques de déguerpissement et d'interdiction et même de « containment » de l'habitat populaire extra-légal tendent à s'effacer au profit de politiques plus intégratives. L'habitat majoritaire le plus souvent illégal du point de vue de la subdivision des parcelles, du droit à construire et des règles d'urbanisme, quand il ne s'agit pas d'appropriations abusives de terrains publics longtemps négligés, fait de plus en plus l'objet d'efforts d'équipement et de régularisation foncière et immobilière.

L'enjeu central, pas nécessairement affiché, relève de l'unification des marchés et de la marchandisation du sol selon les modalités prônées par les lobbyistes libéraux tels qu'Hernando de Soto au travers ce qu'ils considèrent comme la voie unique, c'est-à-dire l'attribution de titres de

¹⁴ Cf. J. Comby, « Sécuriser la propriété sans cadastre », *Etudes Foncières*, 2007

propriété formels¹⁵. Cette perspective très « économiciste » puise sa légitimité dans les engagements post-consensus de Washington et le suivi du *Millenium Development Goal*. Ses tenants affirment viser l'intégration des plus pauvres à la dynamique de libéralisation en leur permettant l'accès au crédit hypothécaire adossé à une propriété légalisée. Aux Etats concernés, notamment aux ministères des finances, ils assurent qu'ils vont ainsi bénéficier, enfin, d'un essor de la fiscalité foncière. Et aux bailleurs, ils garantissent que le « dé-marginalisation » juridique, légale, des plus démunis est la clé de la stabilité politique, le rempart contre les extrémismes et même le terrorisme.

Toutefois, en parallèle et souvent affichée comme une alternative, des approches plus en prises avec la diversité des situations locales visent à réconcilier légalité et légitimité de l'installation, propriété et possession, en sortant de l'impasse du dualisme juridique qui ne reconnaît qu'un droit, écrit, formel. Elles prennent au sérieux, intègrent, le continuum des systèmes de référence assurant la preuve de la propriété, le plus souvent sans contestation, ni recours aux tribunaux, et les transactions avec leurs « impuretés » et leurs imbrications.

Il ne nous appartient pas, ici, de fournir un long développement de ces évolutions politiques¹⁸. En revanche, il convient de souligner l'existence d'une intense réflexion et la mise en place d'indicateurs qui permettent d'avancer dans la réflexion sur la sécurité foncière.

En amont de l'évaluation des niveaux de sécurité foncière et de la pluralité des normes juridiques, vient la question de l'étendue de l'habitat extralégal (voir également ENCADRE n° XX).

Lorsqu'UN-Habitat a annoncé, repris par les principales agences onusiennes et les médias, qu'en 2008 nous avons franchi le seuil de la moitié de l'humanité vivant dans des villes. L'agence a aussi médiatisé de façon choc sur les deux tiers d'urbains du Sud habitant des *slums* [bidonvilles]. Ils seraient plus d'un milliard aujourd'hui dont 60% en Asie. Le problème avec cette évaluation très approximative, c'est qu'elle agrège des inventaires nationaux non harmonisés qui prennent comme critères les conditions de vie, la qualité du bâti, les inégalités d'accès aux services en réseau, à l'eau potable, aux égouts, mais aussi à la scolarisation y associant quelquefois des indicateurs de pauvreté monétaire ou alimentaire. Ailleurs, l'accent est mis sur la légalité de la propriété et de la construction. Ce resurgissement sur la scène internationale du terme de *slums* n'a fait que brouiller d'avantage l'analyse des villes du Sud. Cette classification très brutale a appauvri les échanges et fait radicalement régresser les débats¹⁹. Qu'apporte l'information disant que 99% des urbains d'Ethiopie vivent dans des *slums* ?

¹⁵ H. de Soto, 2005, *Le Mystère du capital : Pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs*, Flammarion, 302 p.

Pour une introduction au débat sur ses thèses : <http://www.foncier-developpement.org/analyses-et-debats/acces-au-sol-urbain/dossier-de-soto>

¹⁸ Cf. P. Lavigne-Delville & A. Durand-Lasserre, 2008, *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud. Livre blanc des acteurs de la Coopération, Synthèse*, Comité technique « Foncier et Développement », 37 p.

¹⁹ A. Guilbert, 2007, "The Return of the Slum. Does Language Matter?", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 31/4, pp. 697-713

¹⁹ A. Guilbert, 2007, "The Return of the Slum. Does Language Matter?", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 31/4, pp. 697-713

Cette catégorisation manichéenne uniformise sous une image dégradante des situations extrêmement divergentes et réduit les habitants à des pauvres forcément passifs, subissant. Elle assimile ainsi des constructions en poteaux poutres de trois à cinq étages qui constituent le noyau dur de l'habitat extra-légal dans le Monde arabe, notamment en Egypte, et les bidonvilles enkystés en zone péricentral dans les métropoles indiennes. La régression est terrible aux regards de tous les efforts produits pour considérer ces habitants comme les producteurs compétents de leur propre environnement, comme des sociétaires de la ville à part entière qu'il faut soutenir et légitimer dans leur manière de faire de la ville. Avec *De l'explosion urbaine au bidonville global*, Mike Davis a contribué à donner corps à une catégorisation trop générale qui fige la diversité des conditions populaires dans des raccourcis et des généralisations qui ne constituent aucunement une avancée, voire balayent des années de construction de savoirs, de débats et d'expériences (La Découverte, 2006, 250 p.). En outre, le programme global d'éradication des bidonvilles, *City without slums*, lancé en 2001 par UN-Habitat et *Cities Alliance*²⁰ peut rouvrir la porte à des coups de force, à des évictions au bulldozer. Toutes les précautions prises pour signifier qu'il n'est question que d'amélioration « participative » de l'habitat, de sécurisation foncière et, idéalement de relogement sur place, ne sont finalement que des engagements de peu de valeur face à l'appétit des marchés pour des opportunités foncières libérées.

Perspectives

Dans ce contexte de très forte pression sur les sols des villes en développement, il reste difficile de ce faire une idée précise et en même temps comparable des tendances générales. Il existe une double dynamique à l'échelle des villes elles-mêmes avec, d'une part, le déversement massif des terrains publics sur le marché, propice à l'étalement et à la recomposition du marché formel des biens cadastrés et légalement lotis et, d'autre part, des tensions croissantes sur les marchés populaires qui logent la majorité des citoyens. Ces derniers connaissent dans un contexte de sécurisation et de convergence des marchés une consolidation et une forte densification. Par ailleurs, il faut compter avec la prolifération des petites villes.

Mais l'observation de ces tendances demeure le plus souvent monographique et les bases de données générales comptent encore des biais sérieux en matière de standardisation. La « simple » mesure de l'urbanisation pose encore problème.

Toutefois, les initiatives se multiplient et les positions s'ajustent en faveur d'une pluralité d'indicateurs et de réponses aux défis posés par le développement des villes du Sud et la sécurisation de l'occupation et de la possession. Et cela, malgré le vent des réformes néolibérales qui invitent à des solutions clés en main, simples et favorables à la marchandisation du sol.

Enfin l'accès à l'information géographique précise, donc possiblement foncière, tend à se démocratiser avec la diffusion de l'imagerie satellitaire haute définition via internet et des serveurs du Type *Google Earth*, mais aussi la disponibilité d'outils de cartographie gratuits et l'accès grand public aux technologies GPS. La visualisation et l'évaluation des dynamiques d'appropriation et de

²⁰ <http://www.citiesalliance.org/index.html>

construction ne sont plus réservées à des officines spécialisées et, dans le meilleur des cas, aux services compétents du ministère de l'habitat.

Encadré 5 - L'information et l'observation relative au foncier urbain populaire dans les pays du Sud

Elles sont structurées autour de trois producteurs de l'information qui sont aussi des intervenants directs dans le champ. Il faut compter avec UN-Habitat qui compile et tient à jour la statistique globale quant au nombre d'urbains et au nombre d'habitants des *slums*. Cette statistique est rendue accessible à travers le *Global urban Observatory*²¹. Ses bases visent l'exhaustivité à l'échelle mondiale par pays et pour les plus grandes villes avec un enrichissement permanent des indicateurs disponibles, mais aussi avec les limites que nous avons soulignées précédemment quant à la standardisation internationale. Ici, nous sommes dans un effort de concentration de l'information qui est aussi une forme de monopole ; il n'existe pratiquement aucune d'alternative, sauf en matière d'évaluation des prix du foncier ou de l'immobilier, de coûts de la vie (...) où des sources privés et indépendantes, produites notamment par des *think-tanks* et des ONG, soient disponibles. Elles classent les grandes métropoles, mais avec toutes les limites de ce type de publications en ligne pour lesquelles la méthodologie et les sources ne sont guère explicites²².

Par ailleurs, H. de Soto, soutenu en haut lieu, a pu développer tout un réseau d'évaluation juridique combiné à des actions concrètes de réforme relatives à la formalisation de la propriété. Ces travaux ont notamment abouti à l'*International Property Right Index* (IPRI) qui est disponible depuis 2007²³. Il classe 115 pays en fonction de leur environnement juridique, de l'état du droit de la propriété physique et, désormais aussi, intellectuelle. L'objectif est ici clairement l'optimisation des marchés dans une perspective d'internationalisation, plus que la participation et la sécurisation populaire. La construction d'indices dans l'esprit de « la bonne gouvernance » doit aussi servir à produire les critères de conditionnalité de l'aide ; l'enjeu est donc de taille²⁴. C'est l'un des aboutissements de la Commission on *Legal Empowerment of the Poor* fortement soutenue par l'aide norvégienne et hébergée par le PNUP qui a compétence sur les questions de gouvernance.

Toutefois, la réflexion sur « la dé-marginalisation des pauvres » par le droit au cœur de laquelle se situent à présent les enjeux de la sécurisation foncière dispose de ses propres outils critiques. Elle ne se limite pas à la promotion d'indicateurs et a permis de valoriser des recherches et des publications

²¹ www.unhabitat.org/guo

²² Cf. notamment: <http://www.citymayors.com/>

²³ <http://internationalpropertyrightsindex.org/>; <http://www.propertyrightsalliance.org/>

²⁴ Cf. sur ces questions d'indicateurs et de gouvernance : Meisel N. & Ould Aoudia J., 2007, *Une nouvelle base des données institutionnelles : Profils institutionnels 2006*, Direction générale du Trésor et de la politique économique ; et, surtout, des mêmes auteurs, « L'insaisissable relation entre « bonne gouvernance » et développement » (*Revue Economique*, Presse de Sciences Po, Vol. 59 2008/6, pp. 1159 à 1191) où ils montrent que « la bonne gouvernance » n'est pas corrélée à la vitesse de développement, ni au décollage économique. Cf. aussi J. Quan, 2006, "Establishing the Basis for a Harmonized Approach to Global Land Policy and Tenure Indicators: Assessment and Action Plan", Mimeo, World Bank; J. Quan, 2007, "Towards a harmonised set of land indicators. Preliminary Action Plan", mimeo, World Bank.

critiques évaluant les réformes visant la formalisation de la propriété, le *land titling*, improprement traduit par « titrisation »²⁵.

Dans ce même élan pour faire entendre des évaluations critiques et des approches alternatives, il faut aussi compter avec les travaux réunis par G. Payne. Cet auteur regroupe une série de références, approfondies et comparatives, avec revues de la littérature existante et enquêtes de terrain quant aux impacts des politiques de formalisation de la propriété extralégale y est notamment disponible²⁶. Ces recherches sont étroitement articulés avec le *Global Land Tools Network*²⁷ (UN-Habitat) qui anime et soutient les innovations en matière de sécurisation foncière. Le GLTN est particulièrement en pointe dans la promotion d'indicateurs plus complets, plus qualitatifs et nuancés moins dualistes aussi que *l'International Property Right Index*. Il intégrerait à la fois les preuves et documentations légitimant l'occupation ou la propriété (formelle ou extra-légale) et la perception de la sécurité de l'installation - *Legal and Institutional Framework for Security of Tenure* (LIFI)²⁸.

Il faut encore compter sur ces thèmes avec le *Lincoln Institute of Land Policy* qui mène notamment une réflexion très aboutie sur les questions de taxation²⁹. Enfin, il conviendrait de s'étendre aussi sur le rôle de la Banque mondiale³⁰ qui est évidemment présente sur ces chantiers ; réformes foncières, indicateurs juridiques, taxation, gouvernance, réduction de la pauvreté et dé-marginalisation juridique. Les réunions de la Banque à l'initiative de Klaus Deininger³¹ en 2007, 2008 et 2009 vont dans ce sens, de même que les travaux sur le thème *Doing Business* qui ont conduit à la production d'indices juridiques... Enfin, il convient de souligner le rôle influent du *Millenium Challenge Corporation*³² sur les questions foncières, rurales avant tout, mais aussi, de plus en plus, urbaines, y compris en Afrique francophone. Cet organisme situe son action au cœur de la thématique de la dé-marginalisation juridique, mais est aussi très actif comme lobbyiste cherchant à imposer des indicateurs juridiques dans la conditionnalité de l'aide.

²⁵ Cf. <http://www.undp.org/legalempowerment/>

Notamment www.undp.org/legalempowerment/pdf/LE_a_way_out_of_poverty3.pdf

M. E. Brøther, J. A. Solberg (éds.), 2007, *Legal empowerment - a way out of poverty*, Issue 3, The Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 160 p.

²⁶ <http://www.gpa.org.uk/>; voir notamment : G. Payne, A. Durand-Lasserre, C. Rakodi, 2008, "Social and economic impacts of land titling programmes in urban and periurban areas of developing countries", Makerere University, Kampala; (...).

²⁷ <http://www.gltm.net/>

²⁸ Cette approche est dans la continuité de la réflexion de A. Shlomo and S. Stephen ("Expanding the Research Program on the Causes and Consequences of Urban Expansion to Measure Security of Tenure in a Global Sample of Cities", a Research Proposal Submitted to DFID, March 2005) qui visait déjà à classer les niveaux de sécurité de l'installation dans un continuum de normes et de règles sans postuler, a priori, une dualisation entre le droit écrit, positif, formel, et les autres modalités extralégales, *de facto* sur le terrain, d'apporter la preuve de la légitimité de son occupation ou de sa propriété et d'assurer des transactions.

²⁹ <http://www.lincolnst.edu/>; Voir aussi <http://www.earthrights.net/policies/>. Et, dans un autre registre plus militant et aussi moins urbain : <http://www.landcoalition.org/>

³⁰ Cf. notamment : Fourth Urban Research Symposium 2007 "Urban Land Use and Land Markets" <http://www.worldbank.org/urban/symposium2007/>

³¹ Deininger, K. and Feder, G., 2008, "Land registration, economic development, and poverty reduction", In. Lincoln Institute of Land Policy, *Resource manual. Land Policies and Property Rights*. The third in a series of land Policy Conferences, LILP, Cambridge, 2-3 June 2008

³² <http://www.mcc.gov/>

Enfin l'accès à l'information géographique précise, donc possiblement foncière, tend à se démocratiser avec la diffusion de l'imagerie satellitaire haute définition via internet et des serveurs du Type *Google Earth*, mais aussi la disponibilité d'outils de cartographie gratuits et l'accès grand public aux technologies GPS. La visualisation et l'évaluation des dynamiques d'appropriation et de construction ne sont plus réservées à des officines spécialisées et, dans le meilleur des cas, aux services compétents du ministère de l'habitat.