



ASSOCIATION DE PROFESSIONNELS - VILLES EN DEVELOPPEMENT

Journée d'étude du Vendredi 5 Septembre 2008
CNAM 292, rue Saint-Martin 75003 Paris

Le foncier en milieu urbain



Treichville, Abidjan, C.I.

Document préparé par Nadia Trari et Robert Laugier
AdP c/o ISTED-Villes en développement – Grande Arche 92055 LA DEFENSE Cedex
Tél. : 33 (0)1 42 62 29 54 e-mail : fhreynaud@noos.fr

ANIMATION DE LA JOURNEE

Pierre Laye

SOMMAIRE

INTRODUCTION DE LA JOURNEE

Claude Jamati

LIVRE BLANC SUR LE FONCIER

Pierre Laye

LE FONCIER ET LE DEVELOPPEMENT

Jean-Louis Guigou

UN PANORAMA DE LA QUESTIONS FONCIERE EN EUROPE

Emmanuel Moulin

**LA QUESTION FONCIERE DANS LES PAYS DU SUD,
150 ANS APRES LE « Torrens Act »**

Joseph Comby

**ASSURER LA « PRODUCTION FONCIERE » A HAUTEUR DE LA CROISSANCE
URBAINE, PAR TOUS LES MOYENS LEGAUX**

Antoine Olavarrieta

MARCHE FONCIER ET INVESTISSEMENT

Vincent Renard

**LE FONCIER : QUARTIERS SPONTANES ET RESTRUCTURATION
MAURITANIE**

Aurore Mansion, Virginie Rachmuhl

**DES OUTILS DU FONCIER : L'ADRESSAGE, COMME OUTIL
D'UNE POLITIQUE FISCALE**

Hugues Leroux

CONCLUSION

Claude Jamati

ANNEXES

Introduction de la Journée

Claude Jamati, Président de l'Association

Tout d'abord, je tiens à adresser mes vifs remerciements aux dirigeants du CNAM pour avoir accepté de nous accueillir dans ce lieu prestigieux et chargé d'histoire : l'amphithéâtre "Abbé Grégoire" du CNAM. Je remercie tout particulièrement Christian Forestier, Administrateur Général du CNAM, Michel Cantal Dupart, Professeur Titulaire de la Chaire Urbanisme et Environnement au CNAM et Jean-Claude ZIV, Secrétaire du Conseil de Perfectionnement et Professeur Titulaire de la Chaire Logistique Transport et Tourisme au CNAM pour nous avoir honorés de leur présence afin d'ouvrir cette journée après un bref historique de ce lieu exceptionnel

Notre association AdP Villes en Développement, créée en 1979, regroupe aujourd'hui près de 150 experts urbains de spécialités différentes (urbanistes, ingénieurs, économistes, architectes, géographes, sociologues), mais qui tous ont en commun d'être des

professionnels de la planification urbaine ou de la gestion des villes du monde en développement. Nous organisons chaque année une journée d'étude. Après « la Coopération Décentralisée » en 2005, « Villes et Energies » en 2008 et « Mobilité Urbaine » en 2007, nous avons choisi cette année le thème du « Foncier en milieu urbain ».

Plusieurs facteurs montrent le retour au centre de l'agenda international de la question foncière pour les pays en développement. Ainsi, la problématique foncière devient un enjeu de stratégie fort pour de nombreux bailleurs et la France est dans ce mouvement avec la sortie récente du Livre Blanc des acteurs français de la coopération réunis au sein du comité « Foncier et Développement ».

Chaque année, c'est un de nos membres qui se mobilise pour construire la journée (sujets et intervenants). Cette année c'est Pierre Laye, Chargé de Mission au Ministère des Affaires Etrangères et Européennes et membre du bureau d'AdP Villes en Développement qui a bien voulu relever le défi en rassemblant 9 intervenants, dont 5 membres d'AdP Villes en Développement.

Je remercie chaleureusement Pierre Laye pour avoir accepté de coordonner le déroulement de l'évènement. Il va maintenant vous présenter l'organisation de la journée. Je ne doute pas que celle-ci, grâce à un panorama de la situation au Nord et au Sud, par des études de cas ou une réflexion théorique, vous permettra d'appréhender l'ampleur de la problématique et ne manquera pas de susciter un débat riche et animé.

Présentation de la journée et du « Livre blanc sur le foncier » Pourquoi, comment un livre blanc sur le foncier

Pierre Laye, Chargé de Mission, Ministère des Affaires Etrangères et Européennes

Merci Claude. Bonjour à tous. Qui propose, qui gagne, qui gagne s'y colle !

Je ne suis pas complètement certain d'être le plus habilité à parler du foncier puisqu'au sein du Ministère des Affaires étrangères et européennes, je m'occupe de décentralisation et de gouvernance locale. Mais peut-être que si, car si effectivement on arrête d'écarteler le foncier entre le rural et l'urbain, et que l'on considère que finalement il s'agit d'une problématique institutionnelle, nous voyons bien qu'il peut y avoir de la légitimité à le placer dans ce type de position.

Alors, une journée sur le foncier est organisée par l'AdP. Si l'on regarde l'histoire, il est vrai que nous n'avons jamais eu de journée centrée sur ce thème-là en tant que tel.

Chaque année, la question du foncier a toujours été évoquée, parce que on ne peut pas traiter, sans doute, des politiques d'aménagement du territoire, des politiques de développement urbain, des politiques de développement rural sans aborder la question du foncier. On peut donc dire que nous avons toujours parlé du foncier. Mais, nous pouvons dire aussi que nous n'avons jamais parlé du foncier dans la mesure où il ne fût pas un thème central de nos journées. Le foncier est, en tant que tel, une vraie problématique, une science et donc mérite d'être traité non pas comme une annexe, un volet d'autres problématiques, mais constitue un sujet en lui-même.

C'est le but de cette journée et c'est de cette façon-là que nous avons essayé de la construire.

L'aspect institutionnel

Alors, j'ai fait référence à l'aspect institutionnel et particulièrement à la décentralisation parce qu'effectivement cette évolution institutionnelle est un des éléments très caractéristique des pays du Sud et de l'environnement dans lequel nous travaillons depuis maintenant plus de 20 ans. La décentralisation est un processus qui est en cours, qui en est le plus souvent pour son avancée au milieu du gué. Mais, il est vrai qu'en ce qui concerne la question foncière, beaucoup de personnes s'accordent sur ce constat, il y a résurgence de cette question, notamment au travers de l'apparition de nouveaux acteurs sur la scène, et si les textes des décentralisations du début des années 90, en Afrique subsaharienne, ont complètement ignoré le foncier, et parce que la pratique locale de la décentralisation commence à être une réalité, la question du foncier ré-émerge, notamment au travers du discours des nouvelles autorités locales.

En accompagnement des activités que les différents acteurs mènent, pour permettre la rencontre et l'échange entre ces acteurs, nous avons une structure, le « Comité foncier et développement » où le Ministère des affaires étrangères et européennes, pour citer l'institution d'abord, mais également les chercheurs, les experts, et les consultants, débattent et confrontent leur point de vue.

Ce comité qui croise les positions, qui régule aussi les positions, a fêté il y a deux ans son dixième anniversaire. Cela veut dire qu'il y a 12 ans que tous les acteurs ont trouvé nécessaire et important de se construire un endroit de dialogue et ils sont en train de finaliser un objectif qui a été partagé par tout le monde dès le départ, l'écriture d'un livre blanc sur le foncier.

Un livre blanc sur le foncier

Un livre blanc, par essence, c'est mettre sur la table ce qui est l'état de l'art, ce qui est le concept et la pensée des uns et des autres. Et puis, c'est aussi ouvrir la porte vers une stratégie, un positionnement, positionnement sur la coopération dans le domaine du foncier qui soit partagé. Quand je dis partagé, ce n'est pas la voix de l'institution qui s'y exprime, c'est la voix de tous les acteurs sur le foncier qu'il faut entendre.

Nous sommes dans ce parcours avec dans quelques semaines, dans quelques mois la publication effective de ce livre blanc. Nous aurons sans doute l'occasion, dans d'autres enceintes d'en reparler, d'avoir des présentations de ces travaux. Mais je le cite, parce qu'effectivement cela montre que nous sommes sur une montée en puissance de la réflexion autour du thème du foncier.

Et puis, nous ne le faisons pas seuls parce que le Ministère est une institution qui a des opérateurs et notamment l'Agence Française de Développement. Nous sommes « main dans la main » sur ce type de parcours parce que la coopération, c'est aussi de l'action, de la mobilisation de financement, que ce soit sur du développement rural, sur du développement urbain. Et nous aurons là des présentations qui illustreront ces différents thèmes.

Les intervenants de cette journée

Donc, pour nous parler de tout ça, nous avons un panel qui, je pense, couvre le champ d'une façon assez large.

Ouvrira la séance Monsieur Jean-Louis Guigou, qui est professeur de sciences économiques, ancien Délégué de la Datar et qui, nous la voyons devant lui, a une pile d'ouvrages, des ouvrages qui pour une bonne partie ont « vécu ». Il va essayer de vérifier si la pratique sur le foncier est cohérente avec la théorie et si inversement la théorie résiste à la pratique d'aujourd'hui dans les différents endroits du monde.

Ensuite, nous aurons une intervention de Monsieur Emmanuel Moulin qui travaille au Ministère de l'Énergie, de l'Écologie et du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire en tant que Délégué adjoint à l'action foncière et immobilière. Il nous fera un panorama européen des modes de prise en compte du foncier.

Donc vous voyez, nous nous intéressons au Sud, mais il nous faut aussi essayer de comprendre comment les pratiques évoluent ou se construisent ailleurs.

Nous aurons aussi une intervention de Joseph Comby qui connaît « un petit peu » les questions du foncier – Joseph Comby est Monsieur « Revue Etudes foncières » - qui nous fera une « commémoration », et célèbrera l'anniversaire de Robert Torrens. Il nous en dira plus pour ceux qui ne le connaissent pas. Robert Torrens a bien vécu car il s'agit du 150^{ème} anniversaire de sa naissance ou de sa mort... de ...sa loi, voilà.

Ensuite, nous enchaînerons avec Monsieur Vincent Renard qui est économiste et directeur de recherche au CNRS et qui lui ne se positionnera pas dans le champ de la théorie mais dans celui de la pratique. Il confrontera droit de propriété et partage de la rente.

Monsieur Antoine Olavarrieta qui est un des piliers de l'AdP, un urbaniste qui est passé par l'assistance technique pendant 20 ans et qui a fait de la Côte d'Ivoire son champ d'excellence évoquera ensuite les problématiques de production foncière à Abidjan.

Nous aurons aussi une intervention d'un tandem féminin : Aurore Mansion et Virginie Rachmuhl du GRET. Elles nous présenteront un certain nombre de travaux qu'elles pilotent sur la ville de Nouakchott autour des problématiques de régularisation de quartiers.

Et pour clôturer l'ensemble des interventions; je vous rassure on aura entre temps des débats, et même une pause déjeuner, donc en clôture Monsieur Hugues Leroux, consultant, ancien du groupe Huit, nous parlera de l'adressage, pas pour nous apprendre ce qu'est l'adressage, mais pour faire le lien avec la fiscalité foncière, problématique importante en lien avec le foncier.

Comme on le fait traditionnellement, il y a toujours deux interventions et puis une phase de débats-questionnement. Nous aurons un débat final qu'on entamera vers 16h45 où l'on essaiera de réunir le maximum des intervenants qui auront pu rester toute la journée pour lancer un dialogue avec la salle. J'en ai terminé de la présentation et je cède la parole à Monsieur Jean-Louis Guigou.

Le foncier et le développement

Jean-Louis Guigou, Délégué général de l'Institut de Prospective Economique du Monde méditerranéen

Merci Mesdames et Messieurs, bonjour. Compte-tenu du retard, je vais aborder le sujet rapidement.

En introduction, je voudrais vous exprimer deux sentiments, un sentiment de réel plaisir et un sentiment d'une réelle modestie.

Un réel plaisir, parce que vous me donnez l'occasion de renouer avec des passions anciennes : le foncier, puis l'aménagement du territoire. Et maintenant, je suis sur la Méditerranée et, comme le disait Mao Tsé Toung, « il faut avoir un objectif et tuer tous les autres ». Je suis sur la Méditerranée, je ne suis que sur la Méditerranée. On me demande de revenir sur le foncier et donc je viens vers vous avec une grande modestie. Je vais faire beaucoup de déceptions, mais je prends le risque parce que je n'ai aucune actualité. Je suis toujours avec Marx, avec Walras, avec Alfred Marshall, je dors avec eux et ils résistent. Mais je viens avec un réel plaisir car j'aime les défis. Et le foncier, quand même ce fut ma grande passion.

J'ai un thème central pour cette conférence. Si je devais l'écrire, je l'appellerais « les bases théoriques du foncier résistent-elles aux politiques actuelles notamment dans les pays du Tiers-Monde ? » Et la conclusion de mon exposé, la thèse que je défends, c'est que dans les pays musulmans en particulier mais dans d'autres pays que vous connaissez mieux que moi, il peut se faire que leur retard soit à l'origine d'une avance à prendre, avec le thème qui m'anime toujours : la municipalisation des sols, la collectivisation des terres.

Alors commençons, j'ai six idées. Cela va être très simple.

Première idée : les théories de Marx et Walras :

La première idée, c'est l'étonnante contradiction qu'il y a dans la théorie entre deux personnages que vous connaissez bien.

Le premier, Marx, 1867, tome III du Capital, le père du communisme, du collectivisme. Et puis, de l'autre côté Walras, 1880, « Théorie Mathématique du Prix des Terres et de leur Rachat par l'État ». J'ai eu la joie de posséder l'original et même si Vincent Renard ou Joseph Comby me le demandaient, j'aurais beaucoup de difficultés à m'en dessaisir mais je leur prêterais : c'est génial.

Quelle contradiction ? Comment le père du capitalisme - ce n'est pas rien, Walras, le père du capitalisme, le père du profit, de l'individualisme, comment cet homme arrive à écrire les mêmes choses que Marx qui veut détruire le capitalisme ? Et les deux, c'est « kif-kif », c'est étonnant ! Et si deux esprits aussi brillants arrivent à la même conclusion, c'est que c'est « béton » et donc je ne les quitte pas, mais c'est quand même vieux. Alors, que disent-ils, et je résume, ils disent tous les deux la chose suivante, à peu de chose près, avec des conclusions inverses : « vous avez le revenu national, c'est 100%. Comment ce revenu se décompose-t-il ? Il y a trois composantes ; les salaires et puis à côté la plus-value qui se décompose elle-même en deux composantes : la rente et le profit. Et la somme des salaires, de la rente et du profit fait 100%.

Tous les deux soutiennent, en s'appuyant sur Ricardo ; « on ne peut pas trop malmenager les ouvriers parce que les ouvriers sont amenés (Roosevelt) à acheter les produits que le capital et les industries produisent. ». « Si les patrons escagassent les salaires, les ouvriers n'achèteront pas de bagnoles ». Alors globalement et suivez-le avec intérêt, en gros, ils disent que 70% du revenu national va au salaire, aux salariés. A l'heure actuelle, on est à 62% du revenu global qui va au salaire. Il faut « qu'ils bouffent, qu'ils consomment ». Et alors, considérons les deux derniers éléments : la rente et le profit. C'est béton, vous allez voir !

Walras, défenseur du profit, démontre mathématiquement, avec un sérieux comparable à son équilibre général que, sur la très longue période, le prix des terres tend vers l'infini. On ne peut pas produire des terres et comme le nombre d'hommes augmentent, comme les économies externes, etc., la rente, elle, tend vers l'infini.

Et donc, chers amis, si la rente augmente, le profit diminue. Et si le profit diminue, le capitalisme est foutu ! Foutu !

Et là, les deux auteurs divergent. Marx qui veut la mort du capitalisme dit : « C'est chouette ! Je suis presque pour la propriété privée; parce ce que, plus il y aura de rente, moins il y aura de profit ». Et Walras dit « attendez, je veux sauver le capitalisme et donc je suis amené à proposer le rachat des terres par l'Etat. Que l'Etat s'approprie toutes les terres et pousse vers le capitalisme agressif et puissant. Le capitalisme est, non pas compatible avec la nationalisation des terres, mais il l'exige. Et, Walras pousse encore plus loin (quelle intelligence !). Il dit « mais j'ai trouvé la règle de conduite du capitalisme triomphant. Puisque les impôts sur le travail et sur le capital sont injustes, puisqu'on brime les revenus du travail et du capital, c'est par la rente foncière que l'Etat aura des revenus et ne fera plus payer d'impôts sur le travail et sur le capital. Et plus la rente augmentera, puisqu'elle doit tendre vers l'infini, dans un bon Etat capitaliste, il doit y avoir une augmentation des revenus fonciers dédiés aux collectivités locales et à l'Etat et par contre décroissance des impôts sur le travail, sur le capital. C'est génial !

Donc, un vrai capitaliste est pour la nationalisation des terres et un vrai communiste est pour la privatisation des sols. Que de débats avec Pisani et le parti communiste qui n'a pas encore tout à fait compris cette contradiction. Quoiqu'il en soit, voilà donc les bases.

Deuxième idée : la théorie d'Alfred Marshall

Deuxième texte fondamental, c'est Alfred Marshall (1890) qui nous apporte deux choses fondamentales. Il nous apporte les économies d'agglomération, les économies externes et il nous apporte une très belle description du système britannique, qui pour moi est un des systèmes les plus performants. C'est la séparation du droit de propriété du droit d'usage, le « *free hold* » et le « *lease hold* ». Revenons rapidement sur ces deux aspects.

Les économies externes, ce sont toutes les économies dont bénéficient une entreprise sans qu'elle en ait pris la décision. Ces économies externes, ce sont la qualité de la main d'œuvre, la qualité de l'environnement, la proximité des universités, de la recherche. Et les élus, les élus locaux, je le dis toujours dans mes conférences, sont des producteurs d'économie externe. Les élus prennent des impôts et produisent un environnement. Georges Frèche est un très bon producteur d'économie externe.

Et, vous voyez le raisonnement, le prix du sol augmente en fonction des économies externes, en liaison très directe. Si ce sont les élus qui produisent les économies externes - la qualité de l'environnement, la sécurité, le non-désordre, les non banlieues qui brûlent, etc., et c'est de leur responsabilité – et que ces économies externes sont directement le déterminant de la rente, il est tout à fait légitime que la collectivité publique récupère la rente foncière en totalité.

Deuxième chose, que nous décrit Alfred Marshall, avec pertinence : le système des « free holds » et des « lease holds ». Lorsqu'il y a eu le début de la révolution en Grande-Bretagne, les seigneurs, les lords ont dit aux ouvriers et aux fermiers « mais attendez, vous voulez nous couper la tête, mais pourquoi ? » et les fermiers ont dit « nous voulons la sécurité de l'emploi ». « Oh, vous ne voulez pas notre mort ? » « Non, on veut simplement la sécurité de l'emploi ». Alors, qu'ont-ils fait depuis 1560-1580 ? Ils ont séparé la propriété foncière de la propriété d'usage et ils ont signé des baux emphytéotiques dont le maximum est de 999 ans.

C'est-à-dire qu'en Angleterre, les lords, à qui on n'a pas coupé la tête, sont toujours là, alors que nous avons coupé la tête à tous nos aristocrates. Donc, les lords sont là et, la Reine d'Angleterre possède la moitié de Londres. Tout cela, les économistes le savent bien, et les propriétés sont grandes : la plus grande, je l'ai trouvée, elle frise quand même 100 000 hectares. Il faut le faire ! Et là, ils signent des baux de 999 ans et comme ce sont des familles qui sont assurées de la lignée, puisqu'on ne les a pas tuées, ils perçoivent la rente pendant 999 ans.

Et à côté, vous avez la propriété d'usage. J'achète une maison, j'ai acheté une maison à Londres et là on m'a dit « ta propriété d'usage est de 40 ans ». Au bout de 40 ans, le propriétaire redevient propriétaire. C'est pour cela qu'à Londres, vous avez des quartiers entiers où vous n'avez qu'un seul type de maison, des rues uniformes parce que c'est un Lord ou la Reine qui possède deux-trois rues. Et tous les 200 ans, on détruit tout, on recommence tout. Et ceux qui sont locataires, ils le sont pour 200 ans, 120 ans, etc. Et quand on arrive à la fin, vous achetez une maison pour trois fois rien parce que vous savez que dans 20 ans elle va être détruite. Ce système est absolument génial parce qu'il rejoint un peu la théorie foncière des deux grands maîtres, Walras et Marx.

Troisième idée : l'évaporation des bases fiscales traditionnelles

Troisième idée, qui est spécifique aux pays développés et est le résultat d'un travail qu'on avait fait avec Dominique Strauss-Kahn quand il était à Nanterre. Vous voyez cela date d'une vingtaine, une trentaine d'années. C'est un sujet d'une étonnante actualité. Je le baptise « l'évaporation des bases fiscales traditionnelles ».

Pourquoi cette question spécifique à nos pays développés va redevenir d'actualité ? Pour une raison très simple : c'est que nous observons que les bases traditionnelles de la fiscalité, des impôts que sont le revenu et la valeur ajoutée, ont une tendance à s'évaporer et à se délocaliser. Et donc, les collectivités locales sont en présence d'une base fiscale qui est en train de fuir et de s'évaporer, progressivement. On avait estimé que ce n'était pas négligeable et une étude a démontré que le revenu disparaît effectivement et que Bercy a de moins en moins de bases fiscales. Ça baisse, ça baisse, car tous cherchent des paradis fiscaux. Et donc, nous disons, je dis, au risque de me faire critiquer, que les pays développés vont être obligés de redécouvrir la fiscalité foncière. Parce que là, les gens qui habitent à

Montpellier, sont à Montpellier, sont propriétaires à Montpellier et on peut les taxer. Et donc : retour de la fiscalité foncière par suite de l'évaporation des bases fiscales.

Quatrième idée, la nécessaire redéfinition du droit de propriété. Veuillez m'en excuser mais j'en ai parlé. C'est pour moi la révolution de 1789, c'est-à-dire la dispersion du droit de propriété individuelle. Ce fut une très mauvaise chose. Je confirme c'est une mauvaise chose. C'est anti économique. Je passe.

Cinquième idée : la municipalisation des sols

Cinquièmement, la nécessaire municipalisation des sols. Une étude que j'avais faite pour l'OCDE, il y a déjà 20 ans avec Thierry Leroy de la Cour des Comptes : nous avons observé que 85 à 90% des sols en Suède et dans les Pays-Bas, sont municipalisés. Et cela augmente sans cesse. Ce sont les collectivités locales qui maîtrisent le foncier, qui maîtrisent l'occupation des sols et qui ont pour revenu la rente foncière. Je dis que c'est une nécessaire avancée.

Sixième idée : la propriété foncière dans les pays arabes et les pays musulmans

Sixièmement, j'approche de ma conclusion et, je vous fais une proposition. Je l'ai faite à Monsieur Laye. Je la fait à Vincent Renard, à Joseph Comby. Je suis maintenant sur la Méditerranée. Et donc, la sixième question que j'aborde avec vous rapidement, c'est la propriété foncière dans les pays arabes et les pays musulmans. Je suis preneur d'une étude, qui peut durer 1 an, 2 ans. Je suis preneur d'une étude, payer un contrat, payer des assistants, faire des monographies sur le Maroc, l'Algérie, la Lybie, l'Egypte. Je suis preneur d'études sur le foncier dans les pays musulmans. Et mon hypothèse de travail, c'est que si véritablement dans ces pays musulmans, il y a encore et toujours une forte proportion de propriétés indivises et collectives, les biens habous, loin d'être un handicap, ces propriétés constituent un avantage pour la municipalisation des sols. Si dans les pays musulmans, nous avons des biens collectifs, ils peuvent aller directement à la municipalisation des sols et à la gestion du foncier sans passer par la propriété individuelle.

Donc, voilà j'ai fini. Je vous sens un petit peu désorienté. La plupart disent - il est à côté de ses pompes !, ça ne fait rien. Deux solutions, je suis content de vivre avec ces auteurs. Pour moi, ils résistent à l'histoire mais, j'aimerais bien écouter votre jugement. Est-ce que c'est pertinent ou bien est-ce que c'est complètement dépassé ? Cela est fort possible.

Merci de vos réponses et bonne réflexion.

Pierre Laye

Alors le questionnement est exprimé. Je crois que ce ne serait pas raisonnable de différer la réponse. On peut faire déjà un petit échange pour voir s'il y a des réactions aux assertions qu'on vient d'entendre.

Vincent Renard ?

inaudible

Jean-Louis Guigou

Ce qui se vérifie. Je ne connaissais pas cet échange. Celui-ci est atypique. Marx est un des sommets de l'intelligence. Le communisme est une bêtise peut-être, mais le marxisme c'est une méthode d'analyse redoutable. Marx est un des sommets de la pensée, anthropologue, géographe, économiste, historien, une puissance intellectuelle. Or, ce texte, le tome III livre III, est atypique car tous les autres sont d'une conceptualisation, d'un niveau très élevé sur le plan conceptuel. Or celui-ci, chers amis, il est plein de chiffres, besogneux, besogneux ! Il mesure sur des terres combien le paysan a payé, combien il a eu de quintaux de blé, d'avoine. Il peine, voilà ce que tu viens de dire, il peine, il ne sait pas. Il n'y a que des chiffres, que des monographies. Il n'y arrive pas. Mais il a découvert la contradiction qu'il y a entre le revenu, entre le profit et la rente. Et çà, il l'a bien vu.

Pierre Laye

Autres questions, autres remarques ?

inaudible

Jean-Louis Guigou :

Je te remercie de la pertinence de ta question. Le dernier ouvrage, très intéressant, de l'économie à l'heure actuelle que j'ai lu avec grand plaisir et que je vous recommande est celui de Patrick Arthus « la globalisation, le pire est devant nous ».

Le monde occidental va déguster, la puissance des pays émergents va nous rafler à la fois notre industrie et, nos classes moyennes vont être laminées. Des gens des service de base et puis des grands chercheurs, des équipes dans le tertiaire, la banque. Cela va être affreux pendant 20-30 ans, etc.

A travers « le pire est devant nous », c'est cela que je relie à ce que tu dis. Je suis donc persuadé que les chefs d'entreprises sont obligés, à côté des économies d'échelle internes qu'ils maîtrisent, le rendement, la productivité de leurs ouvriers, sont obligés de demander des économies d'échelle externes, un environnement.

C'est tout le travail de Davezies dans les économies résidentielles. C'est la qualité de l'environnement. Ce sont des producteurs d'environnement. Je pense que le problème foncier en Europe, à cause de la globalisation, va redevenir d'actualité. On ne peut pas laisser des gens, des spéculateurs, s'enrichir sur la spéculation foncière et immobilière, alors que nos classes moyennes vont être laminées et que les salariés vont être concurrencés par les chinois etc. Cela va devenir insupportable et un jour quelqu'un le dénoncera, et, vous verrez que le bouclier fiscal sautera sur une chose : les revenus de la spéculation foncière et immobilière.

Je ferai tout, avec le tout petit peu d'influence que j'ai, pour faire sauter le bouclier fiscal. Ce n'est pas conjoncturel mais c'est insupportable. Si vous allez au Maroc ou dans d'autres pays, des richesses se font à partir de la seule spéculation foncière et immobilière, et notamment dans l'immobilier touristique porté et accru par les fonds souverains du Moyen-Orient. Lesquels fonds souverains, après avoir bien spéculé sur le foncier et l'immobilier, considèrent qu'ils ont fait le plein maintenant et veulent venir dans l'industrie et dans d'autres activités. Je pense que dans 4-5 ans, 6 ans, cela sera d'actualité. On va redécouvrir tous ces problèmes de l'appropriation collective.

Au passage, encore une chose mais qui converge. J'aurais dû commencer par ça. Si vous m'attaquez sur la Méditerranée je réagis avec pertinence. Il y a un texte qui est magnifique de Munzberg. Et ce texte de Munzberg dit la chose suivante -

je ne vais pas trop développer. Il dit que toutes les sociétés équilibrées sont des sociétés qui travaillent sur les trois registres : bien privé, bien public et bien collectif. Or, la France travaille sur deux pieds : hôpital privé, hôpital public, école privée, école publique. Il n'y en a que deux. On a tué le collectif. La centralisation a tué le collectif. Les tribus et les pays du Nord travaillent sur le collectif. Vous avez des écoles privées, des écoles publiques mais aussi des écoles communales, districales, par communauté. Et, des hôpitaux qui appartiennent à des communautés, au sens géographique. Et, je pense que le foncier va redevenir un bien collectif pas public. C'est pour cela que, modestement, je ne critique pas Walras parce qu'il a l'intelligence. Mais, il parle du rachat des terres par l'Etat. En fait, ce n'est pas l'Etat qui doit racheter les terres. De son temps, c'était l'Etat. Mais, maintenant si on est moderne, on doit dire que ce sont les collectivités territoriales parce qu'elles gèrent l'usage collectif des sols qui doivent avoir la propriété collective du foncier mais pas l'Etat.

Pierre Laye

Et, bien puisqu'il a des curiosités sur l'Europe, je crois que c'est le moment de passer la parole à Emmanuel Moulin qui va venir nous faire ce petit panorama. Et, nous allons repartir sur les questions doubles en souhaitant que Monsieur Guigou puisse rester avec nous jusqu'au prochain débat avant la pause.

Merci.

Un panorama de la question foncière en Europe, Un éclairage à prendre en compte pour les pays en transition ou en développement ?

Emmanuel Moulin, Délégué ministériel adjoint à l'action foncière

Bonjour. Merci. Je suis, très honoré d'intervenir après Monsieur Guigou avec qui j'avais travaillé sur les questions de contractualisation pendant pas mal d'années. J'ai actuellement une activité opérationnelle mais cette présentation est l'occasion d'une prise de recul. C'est le Ministère des affaires étrangères qui me l'avait demandé une première fois en février. Je l'ai reprise en essayant de l'améliorer.

Je parle de l'Europe des 27. C'est-à-dire un espace d'à peu près 400 millions d'habitants, une densité, sans doute, d'un peu plus de 100 habitants au kilomètre carré (chiffre à vérifier).

Je m'appuie beaucoup plus sur mon expérience française et allemande, y ayant travaillé pendant plus de 7 ans. Dans les pays de l'Est, j'ai beaucoup d'interrogations, et, je pense que c'est là qu'il faut approfondir les choses. C'est vraiment là que les mutations sont les plus rapides.

Alors, le titre : « Un éclairage à prendre en compte pour les pays en transition ou en développement ? » : c'est un point d'interrogation. Il est clair que cette interrogation est aussi liée aux spécificités du système européen.

Je vais commencer, tout d'abord, par un état des lieux puis évoquer les enjeux urbains en Europe. Nous ne sommes pas, sans doute, dans la même situation que dans d'autres zones à l'échelle mondiale. Je vais vous parler du cas de l'exercice de l'urbanisme et de l'action foncière. Il ne faut, absolument pas, dissocier urbanisme et action foncière. Dans les termes, ce sont deux choses complètement liées.

I- Les enjeux urbains en Europe aujourd'hui

I-I état des lieux

Nous sommes dans un espace dont les projections en 2050 indiquent une diminution de population. A l'échelle mondiale, nous sommes le seul espace dans cette situation ; je parle de l'Europe des 27. Cette croissance démographique faible se traduit par le fait qu'entre 1996 et 2001, 2/3 des villes européennes seulement ont enregistré une croissance.

1/ Une croissance démographique faible mais une périurbanisation accélérée

En même temps, cette absence de croissance démographique s'accompagne d'une périurbanisation accélérée. Je pense que vous en connaissez les facteurs.

On est dans une situation où le besoin de surfaces habitables croît sans arrêt : C'est particulièrement vrai en Europe de l'Est.

Ainsi à Saint-Pétersbourg, le besoin de mètres carrés par habitant est à peu près de la moitié ou du tiers de celui de l'habitant en Europe de l'Ouest. Donc, même à population constante, on va continuer à avoir un besoin de surface habitable fortement croissant, donc besoin de construire. Par ailleurs, on est dans un contexte d'explosion de la mobilité automobile avec un marché russe automobile qui devrait être le premier d'Europe dans quelques années.!

Nous sommes globalement en Europe dans cette situation de périurbanisation accélérée avec une population qui décline.

2/ Des disparités sociales qui s'accroissent entre quartiers et concentration de la pauvreté dans les villes

Des disparités sociales : cela ne fait jamais que traduire cette différenciation constante entre le premier et le dernier décile, en termes de revenus; sa traduction spatiale est l'accroissement des disparités entre les quartiers.

Une concentration de la pauvreté dans les villes : elle concerne les zones centrales des villes et les quartiers des grands ensembles construits dans les années d'après-guerre. C'est vrai pour l'Europe de l'Ouest, avec des variations fortes selon les histoires de l'urbanisation dans ces pays et c'est vrai aussi dans beaucoup de pays de l'Est en lien avec l'histoire de la construction dans la période de domination soviétique.

3/ La zone côtière qui concentre toujours plus de population

C'est un point essentiel. Je pense que, par rapport à la question foncière, ce qui se passe dans les zones côtières est vraiment un sujet qui se retrouve à l'échelle mondiale. Les milieux littoraux sont extrêmement fragiles et concentrent des ressources de biodiversité

extraordinaires dans la partie mer comme dans la partie terre, alors même que la moitié de la population, en Europe, se trouve à moins de 50 kilomètres des côtes. Le phénomène s'amplifie et ce que l'on fait dans ces territoires, et notamment en termes d'action foncière, est un point absolument décisif.

4/ Concentration des ressources économiques et de la population dans des conurbations où le manque de foncier freine le développement

Un autre aspect intéressant est la concentration des ressources économiques et de la population dans les grandes conurbations. Il se trouve que la population européenne et les ressources économiques sont concentrées très fortement dans certains espaces avec un vrai problème de manque de foncier. C'est un frein au développement important. Par ailleurs, cela pose des questions dramatiques pour la population en raison du manque de logement. En Ile-de-France, vous savez qu'il se construit chaque année deux fois moins de logements qu'on ne devrait le faire d'après l'estimation des besoins : 30 000 à 40 000 logements au lieu de 60 000. Et cela depuis 10 à 15 ans.

5/ Centres historiques, spécifiques de l'identité européenne, qui continuent majoritairement à perdre leur population

Il suffit de voyager dans le monde, pour voir que le patrimoine de nos villes est une spécificité européenne. C'est un élément essentiel et le fait d'avoir pu le préserver, d'avoir pu le valoriser est un élément d'identité européenne majeur unique.

II – Enjeu central

J'essaye toujours de regarder les documents de la commission européenne. Ils constituent une référence même si l'Union européenne n'a pas de compétences dans le domaine de l'urbanisme, du logement, du foncier.

1/ Charte de Leipzig de mai 2007: favoriser un développement urbain intégré sur la base d'un consensus viable entre l'Etat, les régions, les villes, les habitants et les acteurs économiques.

« favoriser un développement urbain intégré sur la base d'un consensus viable entre l'Etat, les régions, les villes, les habitants et les acteurs économiques. ». Est mis en avant la recherche de consensus et la notion de partenariat public-privé.

2/ Thèmes à enjeux: développement polycentrique et équilibré, renouvellement urbain, logements pour tous, densité minimale (quartiers de plus de 50 logements/ha), diminution des impacts environnementaux (CO2, ...), qualité patrimoniale des centres, prise en compte des risques technologiques et environnementaux

Le renouvellement urbain, est un enjeu essentiel. Quand vous avez une population qui est stable et que vous êtes dans une phase de périurbanisation accélérée, il est absolument essentiel de reconstruire la ville sur elle-même, parce que sinon, on fragilise le cœur même des villes.

Le logement pour tous, j'en ai déjà parlé. La densité minimale, on retrouve de plus en plus dans les documents officiels un chiffre de 50 logements par hectares. À manier avec précaution. Il traduit néanmoins un modèle de forme urbaine qui correspond à des quartiers d'habitat R+1, R+2, des maisons de ville etc.

III - Cadre d'exercice de l'urbanisme et de l'action foncière en Europe

J'ai essayé de rassembler les éléments clés.

Premièrement, les institutions démocratiques. C'est le cas aujourd'hui et, c'est intéressant de prendre un petit peu de recul puisque ces institutions démocratiques n'existent, notamment en Europe du Sud, que depuis les années 70, et dans les pays de l'Est, depuis les années 90. Donc, finalement, c'est pour de nombreux pays quelque chose de relativement récent, de moins de 30 ans d'âge.

La participation des habitants est un point absolument essentiel mais pris en compte de manière variable selon les pays et qui ne se réduit pas à la notion d'institutions démocratiques.

Concernant le système juridique, on est en principe dans le cadre d'un système stable et indépendant, généralement, avec deux grands types :

- un dispositif normatif extrêmement codifié qui laisse assez peu de champ à l'interprétation, à la négociation locale. C'est le cas de la France bien sûr, de l'Allemagne dans une moindre mesure et de l'Italie,
- dans d'autres pays, Angleterre, Suède, les collectivités locales ont un pouvoir discrétionnaire et d'évaluation y compris au regard des plans d'urbanisme qu'elles-mêmes élaborent.

Le cadastre est un élément clé. Il existe dans la plupart des pays depuis longtemps, et continue à être modernisé progressivement avec une évolution sur l'informatisation et le géo-référencement. Ceci est illustré avec la récente mise en ligne du site Internet « cadastre.gouv.fr » : Vous allez sur ce site et vous retrouvez votre parcelle !

1/ Une gouvernance exercée par des collectivités locales

1.1 La décentralisation des compétences d'urbanisme

C'est en général le cas. C'est intéressant de voir que, dans le temps, cela s'est fait à des moments extrêmement différents par rapport à l'histoire des pays. La prise en compte progressive des questions urbaines au niveau local a une influence. En Allemagne, c'est le cas depuis 1807 (depuis les guerres napoléoniennes), en Suède depuis 1947 et en France depuis 1983. Il est clair que pour un pays comme l'Allemagne, par exemple, l'exercice des compétences d'urbanisme par les collectivités locales est historiquement beaucoup plus fort et ancien qu'en France, par exemple.

1.2 Une taille des collectivités locales qui correspond de manière variable à celle des enjeux urbains

Je ne reviens pas sur les concepts. C'est quand même un sujet important. On utilise beaucoup le concept d'agglomération, en France notamment, qui correspond à cette urbanisation sans discontinuité de plus de 200 mètres pour définir des agglomérations urbaines de plus de 2 000 habitants. On utilise aussi le concept d'aire urbaine, donc d'espace vécu. Cela correspond à l'espace où au moins 40% des actifs vont travailler dans la partie centrale de l'agglomération. C'est important quand on parle de gouvernance de savoir de quel espace on parle, de définir notamment celui qui est significatif au regard des enjeux d'urbanisme.

C'est à l'échelle des communes que s'applique le droit de propriété. C'est un sujet essentiel. En France, nous sommes dans une situation catastrophique. Si il a un point sur lequel il y a vraiment une difficulté majeure, c'est bien celui-là : 37 000 communes, autant que dans le reste de l'Ouest européen. Alors que dans la plupart des autres pays européens l'exercice du droit de propriété par les autorités détenant le pouvoir en matière d'urbanisme se fait à l'échelle de l'agglomération - correspondant à une entité communale, en France, on a plusieurs dizaines de commune au sein d'une seule agglomération et jusqu'à 1 000 communes pour l'Ile-de-France. C'est un problème qu'on n'a jamais réussi à résoudre. D'après ce que disent les chercheurs qui ont examiné nos institutions, le cumul des mandats au sein du parlement interdit au députés ou sénateurs maires de procéder aux réformes nécessaires

1.3 Des capacités d'investissement élevées

L'investissement des collectivités locales, hors parts fédérées, représente dans les pays de l'Union 64%, soit deux-tiers de l'investissement total. On est donc dans une situation, en Europe, où les collectivités locales ont généralement des capacités d'investissements importantes. Après, la question est de savoir selon quelles modalités elles bénéficient de ces financements et notamment par quelle part de fiscalité locale, ... C'est un deuxième sujet.

2. Un marché foncier actif

2.1 Un marché qui devrait être plus transparent pour augmenter l'élasticité des prix en réponse aux variations économiques

On arrive sans doute à un point de faiblesse. On a un marché dont la transparence reste faible en comparaison de la situation des USA et du Canada. Une évolution importante sera nécessaire. Beaucoup d'expériences à cet égard sont intéressantes, je ne vais pas rentrer dans le détail. Regardons l'expérience allemande qui s'est développée depuis les années 2000, notamment à Berlin, où on essaye de mettre à disposition sur internet des informations expurgées de données individuelles sur les valeurs des transactions immobilières après analyse par un comité d'évaluation publique.

2.2 Une fiscalité qui incite peu à l'urbanisation (à l'exception du Danemark)

La question de la fiscalité a été évoquée. En résumé, je dirais qu'en règle générale la propriété est très peu taxée en Europe et que les recettes fiscales correspondantes sont très faibles. Par ailleurs, on a une fiscalité qui incite peu à l'urbanisation, à l'exception notamment du Danemark.

IV - L'évolution des modes d'intervention

Il y a plusieurs modes d'intervention dans ces questions de politique foncière dont :

- le droit des sols avec l'outil de l'urbanisme,
- l'action directe de la puissance publique avec les outils financiers et fiscaux.

Pour le premier point, pour aller vite : on a une régulation qui se déplace du niveau central vers les régions et les communes et l'Etat se concentre de plus en plus sur les modalités d'élaboration de documents d'urbanisme.

Concernant l'urbanisme , c'est vers une planification plus stratégique moins normative que l'on évolue et qui met en avant à la fois les questions de participation de la population et aussi la prise en compte d'enquêtes publiques et d'intégration des préoccupations environnementales. On voit aussi qu'on est dans un mouvement desimplification où l'on a un passage progressif du permis de construire vers une simple déclaration.

Et enfin :protection. C'est un point extrêmement important, au travers de l'influence de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, se concrétise une protection de plus en plus forte du droit de propriété. On est vraiment dans une relation entre professionnels et propriétaires où le droit de propriété est fortement défendu ce qui limite donc les possibilités d'intervention de la puissance publique à travers des outils d'urbanisme et les outils fonciers.

Sur l'évolution des modes d'intervention, je ferais simplement la remarque suivante : premièrement, on est dans une situation où l'action publique foncière est indispensable aujourd'hui en Europe, en particulier, dans un certain nombre de pays qui ne bénéficient pas d'une tradition de propriété collective des biens, comme par exemple les Pays-Bas. Il faut vraiment dissocier la notion d'intervention opérationnelle publique/privée pour recycler, aménager les terrains, améliorer leurs caractéristiques et l'action foncière publique est un élément essentiel qui doit être développée en lien avec les outils d'urbanisme.

Je ne rentre pas dans le détail des modalités de cette action foncière. Il faut simplement retenir l'importance de l'existence de cette action foncière qui s'exerce selon des modalités fonction des situations locales. L'intervention opérationnelle se caractérise aujourd'hui par l'importance des dispositifs publics-privés dans l'aménagement des terrains et la concentration des collectivités publiques sur la partie « *brown field* », c'est-à-dire les terrains qui nécessitent une intervention publique parce que leur coût de remise en état est très élevé.

L'instrument fiscal pour quoi faire ?

Instrument fiscal pour quoi faire ? Je peux aller assez vite dans la mesure où le débat a déjà été bien introduit. Globalement les dispositifs anti spéculation foncière sont insuffisant en Europe à l'exception peut-être du Danemark. Il y a cependant d'autres pays comme l'Allemagne, par exemple, où l'instrument fiscal n'est pas fortement présent mais, où cette spéculation est combattue par les outils d'urbanisme au travers d'un dispositif qui force les propriétaires à urbaniser leur terrains définis comme urbanisables dans les documents d'urbanisme.

De façon générale, les outils d'urbanisme en lien avec les outils d'action foncière sont quand même fortement développés dans les pays de l'Ouest européen. Ce n'est pas le cas dans les pays de l'Est européen. Je pense notamment à la ville de Varsovie où, aujourd'hui, on est dans un processus de périurbanisation accélérée, de non investissement dans le centre-ville, tout simplement parce qu'on n'a pas pu mettre en place à la fois les instruments publics nécessaires, à la fois d'urbanisme comme de maîtrise foncière.

J'aurais beaucoup de choses à dire là-dessus. Je pense qu'il y a un vrai sujet, à l'intérieur de l'Europe, de transfert d'expériences.

V - Les facteurs clefs de succès ?

Qu'est-ce qu'on peut retirer de l'expérience européenne par rapport à une échelle mondiale ?

- Concentrer l'action normative de l'Etat sur les processus adéquats pour l'élaboration des plans d'urbanisme, donc on est dans une procédure de décentralisation. Je suppose que les pré-conditions existent, notamment le droit de propriété qui fonctionne. Les dispositifs d'urbanisme, sur la base du droit de propriété qui fonctionne, sont établis selon des bases relativement démocratiques.
- Assurer la mise en œuvre d'une planification renouvelée, plus stratégique et pilotée à la bonne échelle par des collectivités locales qui bénéficient d'une grande autonomie fiscale et de compétences larges. Tout cela est lié.
- Mettre la politique foncière au service des objectifs définis dans la planification
- Afficher une fiscalité explicite sur les différents objectifs poursuivis et favorisant en particulier l'urbanisation des terrains définis comme urbanisables dans les documents de planification, ce qui est rarement le cas.
- Promouvoir un marché foncier aussi transparent que possible sur la base d'un cadastre modernisé. Ce n'est pas aujourd'hui le cas dans la plupart des pays européens et notamment en France malgré les récentes évolutions législatives.
- S'appuyer sur une administration locale compétente en urbanisme et en pilotage de projets urbains qui permette de valoriser au mieux le partenariat public-privé dans le sens des objectifs publics.
- Concentrer les efforts et les interventions financières et foncières des partenaires publics sur des territoires difficiles à recycler ou nécessitant des protections spécifiques.

Enfin dans tout mon exposé, la distinction public-privé est souvent réapparue. C'est sans doute en Europe que le partage des rôles entre acteurs publics et privés est aussi claire par rapport aux autres continents, et donc matière à réflexion

Merci Monsieur Moulin. Je vais demander à Monsieur Guigou de nous rejoindre pour quelques questions-remarques avant de prendre une pause.

M. Prouzet

En partie inaudible

Est-ce qu'on va assister à une prise en compte de ce principe de subsidiarité ?
Est-ce qu'on va assister à une diminution de ce principe de subsidiarité ?
Je pose cette question d'un point de vue juridique.

Emmanuel Moulin

Là, il s'agit bien de l'urbanisme et du foncier et pas de l'aménagement du territoire. Je pense qu'on est dans un mouvement où les deux points de cette articulation se fait actuellement. Premièrement, j'ai déjà cité la question de la protection du droit de propriété. Il y a de plus en plus de jurisprudences qui remontent au niveau européen par rapport à cette question de droit de propriété. Deuxième entrée, la question des marchés publics et de la régulation de la mise en concurrence - je pense notamment à la Directive européenne de 2004 sur les marchés publics qui prévoit que tout équipement, qui à terme a vocation publique, doit faire l'objet d'une mise en concurrence quelle que soit la manière dont il est financé.

Cela concerne tout le processus de l'aménagement. En prenant ces deux exemples, je dirais qu'il y a par ce biais une présence plus forte progressivement du niveau européen sur ces thèmes. Mais, ce qui est dommage, ce n'est pas une déclinaison d'objectifs européens qui correspond aux enjeux que j'ai évoqué au départ. C'est simplement les conséquences d'une régulation prévue pour d'autres objectifs.

Pierre Laye

Une deuxième intervention ?

F. Noisette

inaudible

Emmanuel Moulin

Je n'ai pas dit qu'il fallait renforcer la propriété privée. J'ai simplement expliqué que la situation juridique faisait qu'aujourd'hui, par le phénomène de la protection du droit de propriété au niveau de la Cour européenne de justice, elle se trouvait « trop défendue » par rapport au souhait d'évolution que pouvait formuler un certain nombre de promoteurs de l'urbanisme dans les différents états nationaux.

Concernant ta question, je mets vraiment l'accent sur un point assez simple ; on est dans un système d'organisation de la propriété qui est celui des pays européens actuellement. Je ne pense pas qu'on soit en situation de le bouleverser même si cela est souhaitable. Par contre, il me semble, que sur cette base, ce qui est important c'est de développer au maximum les

outils et les projets d'urbanisme, à une bonne échelle et de les décliner à toutes les échelles, en faisant du projet urbain de qualité, en ayant des équipes compétentes travaillant en concertation avec les habitants concernés.

Je pense que le mot planification, planification urbaine notamment, n'est pas un mot déplacé. Au contraire, c'est un mot d'avenir. Si on part du principe qu'en Europe on est dans un dispositif où la propriété privée restera, en général, un élément extrêmement fort voire de plus en plus dominant, il me semble que le seul contrepoids qu'on puisse avoir à cela, c'est le développement d'une planification urbaine à une bonne échelle. Cela suppose des compétences, un processus démocratique. Deuxièmement, ne pas s'arrêter là ! C'est le deuxième aspect : il faut aller jusqu'à l'action foncière. L'action foncière, c'est une fois que l'on a dit qu'on veut faire ceci ou cela, qu'on veut dans tel secteur préserver un espace vert et dans tel autre créer des quartiers de logement ou autre, alors il faut que le plan d'urbanisme se décline par une action. Il faut donc avoir la possibilité d'agir; par l'acquisition, en négociant à l'amiable. Un système qui est sans doute des plus intéressants à mon avis, c'est de considérer que sur la base d'un document d'urbanisme partiel, vous avez alors un devoir d'urbaniser les propriétés. Il y a un lien très fort entre la planification et l'action foncière. Après, les modulations sont variables.

En France, comme on n'a pas ce lien fort entre documents d'urbanisme et mise en œuvre de l'action foncière, on travaille beaucoup plus avec le droit de préemption urbaine. La collectivité intervient au moment des transactions, voire un peu par expropriation et dans des conditions qui posent actuellement problème. Un rapport montre que ce n'est pas très simple.

LA QUESTION FONCIERE DANS LES PAYS DU SUD, 150 ANS APRES LE « Torrens Act »

Joseph Comby, Consultant

Les pays du Sud en général et l'Afrique plus particulièrement, sont « malades » du foncier. L'origine de la maladie est le droit foncier colonial qui a été imposé dans ces pays par des métropoles qui se gardaient de l'appliquer chez elles, puis qui a malheureusement été conservé lors des indépendances. L'expression la plus parfaite de ce droit est la fameuse loi Torrens, adoptée en Australie, il y a 150 ans, en juillet 1858.

Le « système Torrens » a ensuite servi de modèle à toutes les autres législations coloniales, d'abord par l'Angleterre, puis par les autres métropoles européennes.

Ce droit foncier colonial, diamétralement opposé, dans ses fondements, aux différents droits fonciers européens, a pour effet d'entretenir une insécurité juridique chronique qui est ravageuse tant sur le plan économique que politique.

Sur le plan économique, il constitue une entrave aux investissements. En effet, comment investir si l'on ne sait pas très bien quels sont les droits du ou des vendeurs auxquels on achète un terrain et s'il existe un risque que survienne un nouveau propriétaire après qu'on ait commencé à aménager ou à construire ?

Mais ce droit est également ravageur pour la démocratie. Alors qu'en Europe le droit est le plus souvent, quoi qu'on dise, protecteur des faibles, le droit foncier colonial a été conçu par les dominants, pour les dominants, et il fonctionne toujours selon les mêmes logiques même si les nouveaux dominants sont autochtones. Par principe, la reconnaissance des droits des occupants, même immémoriaux, ne dépend que du bon vouloir de l'Administration et des notables ; il permet toutes les combines. Il est effarant de constater que dans de nombreuses métropoles africaines, au regard du droit positif toujours en application, plus de 90% de la population sont à ranger dans la catégorie des squatteurs. Avant d'être un travailleur émigré sans papiers, on est déjà, chez soi, un habitant sans papier, vivant sous la menace toujours envisageable d'une expulsion de sa terre ou d'un déguerpissement de son logement.

Retournons à Monsieur Robert Torrens, qui n'était pas Colonel, contrairement à ce qu'affirme plusieurs sites Internet qui ont repris une erreur que j'avais faite en le confondant avec son père, lui aussi prénommé Robert, colonel de l'armée coloniale britannique en Australie.

En quoi consiste le système Torrens ? Sa caractéristique première est d'être génocidaire, non que les employés du cadastre soient des monstres sanguinaires, mais en cela qu'il part du principe que le pays conquis, est « terra nullius », terre de personne : les habitants préexistants font partie de la faune. L'Etat colonial, premier occupant digne de ce nom, peut alors se saisir du territoire et le découper en petits morceaux pour l'attribuer successivement aux colons venant s'installer dans le pays.

Dans un système colonial ayant été au terme (ou presque) de sa logique génocidaire, comme l'Australie, cela marche très bien. La preuve de la propriété est fournie par l'inscription au cadastre qui est essentiellement un cadastre juridique et il est possible de remonter, de cession en cession, jusqu'au premier propriétaire, le gouvernement britannique. La sécurité juridique est parfaite, tant qu'aucun aborigène ne refait surface.

Le système a donc servi de modèle à tous les droits fonciers coloniaux avec, dans les pays plus avancés, quelques aménagements permettant à l'administration coloniale de décider de reconnaître ou « d'apurer » moyennant une légère indemnisation tel ou tel droit préexistant. Il est resté, pour l'essentiel, en application dans tous les pays africains car, lors des indépendances, les nouvelles administrations nationales ont trouvé très confortable ce pouvoir merveilleux qui leur était conféré, de dire qui était propriétaire de quoi. C'est ce fond de législation que l'on retrouve dans tous ces pays même si de nouvelles dispositions y ont été greffées.

Conçu pour déposséder les populations de leurs droits traditionnels, soit brutalement, soit plus en douceur avec d'éventuelles indemnisations, selon le rapport des forces, soit le plus souvent en les ignorant, le système conforte l'appareil d'Etat dans des pays où il est démuné de ressources humaines et financières. La notion de « domaine public national » rend l'Etat quasi propriétaire de tout l'espace territorial n'ayant pas encore fait l'objet d'une procédure d'immatriculation avec délivrance d'un titre de propriété au profit d'une personne privée, c'est-à-dire plus des neuf dixième du territoire. Les droits des populations qui s'y trouvent dépendent de son bon vouloir.

Pour transformer la possession de fait de telle ou tel terrain en propriété de droit, il est prévu de longues et coûteuses procédures, souvent décrites comme des « parcours du

combattant », semblant avoir été organisées pour ne jamais aboutir, sauf appui plus ou moins haut placé.

Au Gabon, par exemple, à l'occasion d'une tentative d'informatisation du suivi de la procédure d'immatriculation, on a pu dénombrer il y a quelques années, pas moins de 132 actes successifs à accomplir pour obtenir la reconnaissance par l'administration, de la propriété d'un terrain, dans l'hypothèse où cette démarche ne rencontrerait aucune opposition.

Il est assez normal que le droit foncier colonial ait été conçu au profit des colons et non au profit des populations indigènes, mais cela devrait, aujourd'hui, dans des Etats indépendants, relever de l'Histoire. Ce qui est dramatique, c'est que ce droit continue à être considéré comme le droit écrit « moderne », par opposition à des droits vernaculaires, certes sympathiques, mais d'un autre âge, sans qu'aucun expert ne crie à l'escroquerie intellectuelle, sans doute par simple ignorance de la façon dont, historiquement, les droits fonciers européens se sont mis en place.

Le système foncier européen et singulièrement le système français, n'a jamais eu recours à la reconnaissance (et encore moins à la création) de la propriété par l'Etat. C'est un système qui s'est basé, historiquement, sur l'amélioration progressive des droits du possesseur en place contre les prétentions des puissants et qui trouve son expression juridique dans le principe de la « prescription acquisitive ». On est propriétaire d'un terrain parce qu'on l'occupe (paisiblement) et que personne d'autre n'est capable de prouver le contraire, les preuves (même écrites) vieilles de plus trente ans n'étant pas recevables. La propriété est une affaire privée entre voisins dont l'administration ne se mêle pas et que le juge peut arbitrer à la demande de l'une des parties.

La prescription acquisitive est donc un facteur de pacification sociale. Il n'est pas possible de ressusciter les querelles vieilles de plus de trente ans : les petits enfants ne peuvent pas réactiver un conflit que les parents avaient laissé s'éteindre. C'est aussi un principe protecteur des plus faibles car ce sont toujours les puissants qui écrivent l'histoire et qui, plus prosaïquement, dans le domaine foncier, savent fabriquer ou faire ressurgir les actes qui confortent leurs revendications.

*

**

Une bonne sécurité juridique peut donc être trouvée de deux façons diamétralement opposées :

- soit « à l'australienne » en faisant table rase de toutes les situations passées de possession et en créant la propriété ex nihilo, par le haut ;
- soit « à la française » en apportant la protection de la loi aux situations de fait ayant perduré sans conflit.

Le livre foncier germanique semble procéder des deux systèmes, mais ce n'est qu'une apparence : il a en effet été introduit comme un simple système de preuve, à la fin du XIX^{ème} siècle dans un pays où l'appropriation des terrains était une situation de fait déjà parfaitement établie et respectée comme dans le reste de l'Europe de l'Ouest.

A contrario, l'insécurité foncière constitutive des pays de type africain résulte de l'imbrication des deux systèmes inconciliables. Il faut imaginer pour cela ce que serait devenu le système

Torrens dans une Australie où les Aborigènes l'auraient emporté sur les Anglais et seraient devenus indépendants.

C'est pourtant ce qui arrive aux pays africains où le pouvoir sensé représenté l'intérêt de la majorité de la population gère un système foncier conçu pour contourner, sinon éliminer, les droits de cette même majorité. D'un côté, on a un droit positif qui ne connaît que la propriété titrée d'un petit nombre de privilégiés, de l'autre une légitimité politique qui veut que l'on ménage, sinon que l'on protège, les droits de la population. Dans chaque affaire juridique touchant à la propriété, il est donc possible, de donner raison à celle des parties que l'on veut selon que l'on se référera au droit positif écrit ou à la protection coutumière des usagers.

Alors, comment concevoir la gestation du droit de propriété ?

Dans la notion de « droit de propriété », ce qui est important, ce n'est pas tant le mot « propriété » que le mot « droit ». La nature de la propriété peut varier. Sur un même terrain, l'un peut être propriétaire d'un droit (par exemple de cultiver) et l'autre d'un autre droit (par exemple de chasser). Il n'existe aucune raison de vouloir à tout prix un propriétaire unique par terrain comme semble l'exiger le droit colonial, au risque de provoquer des conflits, voire des guerres civiles¹. Cela n'a rien de « moderne ». Au contraire, dans la pratique juridique des pays développés, les superpositions de droits sur l'espace n'ont fait que se multiplier (baux à construction, divisions de propriétés en volume, usufruit social, servitudes multiple, etc.)

La première des réformes serait donc d'admettre toutes les formes de propriété relatives ou partielles et de donner une formulation juridique moderne aux superpositions de droits qui existent traditionnellement sur un même espace, sans chercher à faire entrer la propriété dans un moule préétabli et désuet. Les pratiques sociales qui font consensus n'ont pas à être modifiées pour se conformer à la loi, c'est la loi qui doit être modifiée pour exprimer ce consensus.

Seconde piste, quant au mode de génération des droits de propriété, la question n'est ni de réformer, ni de simplifier, ni de perfectionner le système de l'immatriculation, mais d'en changer. Pour cela il n'est nul besoin de frapper fort avec de vastes programmes de réforme, mais seulement de frapper juste, en introduisant le principe de la prescription acquisitive, sans restriction, y compris à l'encontre des titres fonciers. Autrement dit, passer d'une propriété fabriquée par le haut, par l'administration, à une propriété fabriquée par le bas, par le consensus, comme cela s'est fait dans tous les « vieux » pays, à l'inverse des pays « neuf » basés sur la conquête et la table rase. Ce principe de la prescription a commencé, timidement, à être mis en œuvre dans les secteurs d'habitat populaire « informel », au Brésil ; il faut l'étudier et aller au delà.

Troisième idée, développer au maximum la fiscalité foncière en cessant de poser, comme préalable la réalisation d'un cadastre, qui viendra plus tard, de lui-même, comme un moyen d'améliorer l'équité de la répartition de l'impôt. Historiquement, la fiscalité foncière est bien

¹ Cas classique des conflits entre éleveurs et agriculteurs qui peuvent se résoudre par des superpositions de droit (comme en Europe) plutôt que de chercher à éliminer l'un des deux.

antérieure à tous les cadastres. Dans tous les pays européens, la taxation de la richesse foncière et immobilière a été la principale ressource publique, longtemps basée sur le simple « rôle », le rouleau de papier, la liste des propriétaires (ou possesseurs) de la localité avec la surface approximative de leurs terrains.

L'important est qu'il s'agisse bien d'une fiscalité foncière annuelle et non d'une fiscalité sur les mutations qui, elle, aurait au contraire tout avantage à être purement et simplement supprimée. Outre sa contribution indispensable aux ressources locales, la fiscalité foncière annuelle est en effet salutaire sur le plan juridique en ce qu'elle provoque automatiquement le ménage des revendications de propriété : on cesse de se battre pour la propriété à partir du moment où l'on comprend qu'être propriétaire c'est d'abord avoir le droit de payer l'impôt.

En réalité, cette liste des contribuables deviendra, par la force des choses, la liste des propriétaires. On ne risque pas trop d'y rencontrer de faux propriétaires. On commence tout juste à développer ces fiscalités foncières annuelles en particulier avec les RFU (registres fonciers urbains). L'aide internationale devrait s'attacher à leur développement, sans accepter pour autant de financer les inévitables cadastres fiscaux d'accompagnement qui ne manquent pas, évidemment d'être réclamés.

En revanche, l'effet de la fiscalité sur les mutations est déplorable tant sur le plan économique que sur celui de la sécurité juridique car en voulant faire payer un impôt au moment de la mutation, on aboutit simplement à décourager l'enregistrement des mutations.

Tout au contraire, quatrième axe de réforme, il faut faciliter et généraliser l'enregistrement et la conservation des mutations, en se contentant, pour commencer, d'un descriptif sommaire du terrain et des propriétés voisines, comme cela se faisait encore il n'y a pas si longtemps en Europe. Cette procédure doit être gratuite (ou d'un prix limité à son coût) et l'intervention de l'administration se limiter à donner date certaine au document et à authentifier les signatures des parties et des témoins. Elle n'a pas à garantir les droits du vendeur d'ailleurs, comment le pourrait-elle ? C'est avec la durée que ces actes enregistrés prendront force probatoire : on travaille donc pour l'avenir et on limite dès à présent les risques de ventes doubles².

Peut-être faudra-t-il attendre vingt ou trente ans (selon la durée de la prescription acquisitive) pour que cette stratégie produise tous ses effets en termes de sécurisation foncière, mais si l'on songe aux efforts déployés depuis plus de quarante ans, pour financer des cadastres juridiques inutilisables, ce serait un beau succès.

Pierre Laye

Sauf s'il y a besoin d'éclaircissements, on garde les remarques pour le débat après la dernière intervention de la matinée.

Je demande à Antoine Olavarrieta de nous rejoindre.

² Rappelons qu'en France, la généralisation de l'enregistrement des mutations date de 1774, alors que le cadastre fiscale n'a achevé d'être réalisé que 80 ans plus tard.

ASSURER LA « PRODUCTION FONCIERE » A HAUTEUR DE LA CROISSANCE URBAIN, PAR TOUS LES MOYENS LEGAUX

Antoine Olavarrieta, Territoires conseil

Les institutions internationales, et derrière elles tous les médias, répètent que la perspective de peuplement à prendre désormais en compte est, en gros, le doublement des villes de la plupart des pays en développement dans les 15 à 20 ans qui viennent (3,6 à 4,6% par an) .

Pour nous, ceci ne constitue pas un scoop. Mais, cela veut dire qu'il faut accueillir dans ces villes, en 15 ou 20 ans, une population supplémentaire égale à la population actuelle et réaliser - dans cette si courte période au regard de l'histoire - autant d'espace urbanisé qu'il s'en est créé, dans ces pays, depuis l'origine des villes, avec l'investissement que cela suppose !

Cette croissance urbaine est un défi pour les pays où une majorité de la population urbaine ne dispose pas, et ne disposera pas à cet horizon, d'un revenu qui lui permette l'accès à un logement dit « décent », construit sur un terrain équipé aux normes internationales minimales, c'est à dire accessible par une voirie convenablement drainée et desservi par l'eau, l'électricité, l'assainissement....

C'est un défi encore plus grand lorsque la collectivité locale mobilise trop peu de ressources pour assurer le fonctionnement et la maintenance de ces infrastructures et équipements et pour aider les plus pauvres, par péréquation, à obtenir plus que ce que leurs revenus individuels leur procureraient.

Notre responsabilité de professionnels est alors de faire en sorte que l'extension des villes puisse se faire dans l'ordre, quel que soit le régime foncier en vigueur et sans attendre qu'il soit réformé, car rien n'est socialement pire et plus coûteux à résorber que le désordre urbain. Dès lors que les économies nationales et locales ne sont pas en mesure d'assumer tous les équipements des zones d'extension requises, l'objectif est d'assurer une production foncière massive, même si - faute de ressources financières et de capacités de gestion - il faut en différer l'équipement, l'essentiel étant que l'implantation et la configuration des lotissements le permette ultérieurement, au fur et à mesure que les moyens se dégageront.

Cette production foncière doit répondre aux besoins additionnés des organismes d'habitat social à ceux des promoteurs privés et à la construction individuelle.

En Afrique au Sud du Sahara, deux filières de « production foncière urbaine » ont coexisté, en proportions variables, pour assurer l'extension des villes, à partir d'une situation foncière (tenure) rurale traditionnelle, dite coutumière, en cours de mutation :



- une production de terrains plus ou moins complètement équipés, allant des « parcelles assainies » aux quartiers résidentiels,
- une production de terrains non équipés, plus ou moins bien lotis, quels qu'en soient les initiateurs.

Lorsque les autorités et les instruments publics s'opposent à la production de lotissements simplement bornés, sans réseaux, ce second type de production ne disparaît pas pour autant : il est simplement déclaré illégal. Notons au passage que l'occupation spontanée, sauvage, le « squat »..., est une forme d'accès au foncier, mais n'est pas un mode de production.

Dans ce qui va suivre, je vais maintenant m'appuyer sur mon expérience personnelle. La question qu'on m'a demandé de traiter aujourd'hui concerne en effet le foncier et l'aménagement urbain en Côte d'Ivoire.

Il y a nombre d'éminentes personnes, entre autres des chercheurs et des universitaires, qui ont déjà travaillé sur ce sujet et qui, mieux que moi, pourraient sans doute prétendre à la parole. Quant à moi, je ne suis pas un théoricien, ni un pédagogue, et encore moins un orateur. Et si mon exposé peut avoir quelque intérêt, c'est sans doute parce qu'il vous apportera, du moins je l'espère, le témoignage d'une longue expérience vécue sur le terrain,

« les mains dans le cambouis et les pieds dans la gadoue », avec l'affrontement à tous les problèmes que cela suppose.

Lorsque je suis arrivé pour la première fois en Côte d'Ivoire, c'était en 1969. Abidjan, la capitale d'alors, dépassait à peine 500 000 habitants et la ville occupait un peu plus de 5 000 hectares. En 1986, lorsque j'en suis reparti, l'agglomération approchait 2 millions d'habitants et s'étendait sur environ 18 000 hectares, hors les lagunes et les espaces naturels. J'ai assisté à ce phénomène qui a pris à peine 20 ans, et j'ai suivi cette croissance, tant sur le plan politique, aux côtés du Ministre de l'Urbanisme que je conseillais, que sur le plan administratif et technique, avec les bureaux d'études, les géomètres, les sociétés d'aménagement, les organismes d'habitat social, les notaires, les populations et même les spéculateurs.

Le foncier, je l'ai vécu au jour le jour :

- dans les négociations – délicates - avec les communautés villageoises détentrices du sol nécessaire aux extensions de la ville,
- dans la gestion quotidienne des attributions de terrain, importante arme politique personnellement et jalousement gérée par le Ministre de l'Urbanisme chargé des Domaines,
- dans les relations avec les collectivités locales, à une époque où, nouvellement créées, elles ont introduit un trouble dans la gestion foncière,
- dans le contrôle de tous les actes administratifs de la chaîne d'attribution foncière qui étaient préparés par les Services.

Je peux même dire que ce quotidien, je l'ai vécu jusque dans ma vie privée puisque, pour m'en être occupé de trop près, j'ai reçu des menaces de mort sur ma tête et celle de ma famille et que j'ai même eu la désagréable surprise de trouver un jour mon bureau incendié, au 26ème étage de la tour qui abritait notre Ministère.



A Abidjan, pendant plus de cinquante ans, l'administration ivoirienne a marqué sa volonté de planifier et de contrôler l'urbanisation et l'accès au foncier :

- Par une planification spatiale suivie :

- 1931 : le chemin de fer venant de Haute Volta (Burkina Faso) est relié au wharf de Port-Bouët par le lancement d'un pont flottant entre le Plateau et le cordon lagunaire. La ville ne compte qu'une dizaine de milliers d'habitants, elle n'est pas encore la capitale - laquelle se trouve à Bingerville - mais il existe déjà un plan d'urbanisme établi par l'administration coloniale en 1926 ;
 - 1950 : l'ouverture du canal de Vridi permet la construction du port en eau profonde dans la lagune Ebrié. Cette date marquera le véritable essor de la ville qui compte encore moins de 100 000 habitants et connaît son second plan directeur d'urbanisme dû à Daniel Badani ;
 - 1960 : la SETAP établit un nouveau plan d'urbanisme alors que la ville dépasse déjà les 200 000 habitants ;
 - 1970 : Abidjan compte plus de 500 000 habitants : nouveau plan (AURA) établi pour 1 800 000 habitants ;
 - 1976 : La Banque mondiale accorde son concours à l'élaboration de l'étude des « Perspectives décennales du développement d'Abidjan » qui pour la première fois conjugue planification physique et perspectives économiques ;
 - Plusieurs schémas directeurs se sont ensuite succédés, de 1980 jusqu'en 2000, établis par la DCGTx puis par le nouveau BNETD.
- Par la création d'outils spécialisés :
 - Cette planification a été mise en œuvre en s'appuyant sur des structures parapubliques puissantes : l'AURA, puis la DCGTx, puis le BNETD pour la planification et les études techniques, différentes sociétés d'aménagement et de construction (SECI, SETU, SICOI, SOGEFIHA) dont l'action était soutenue par un important dispositif de financement reposant, d'une part, sur des Fonds d'Etat (FSH) et des établissements financiers parapublics : CREDICODI, BNEC, Banque de l'Habitat et, d'autre part, sur des financements accordés, à des taux concessionnels, par les bailleurs de fonds internationaux (Afd, U.E., BIRD, USAID...).
 - Par l'application d'une réglementation domaniale et foncière moderne : La politique foncière a été mise au service de l'urbanisme, l'Administration s'attachant à s'assurer la maîtrise des sols et le contrôle des transactions foncières en utilisant les dispositions d'une réglementation domaniale, foncière et cadastrale classique, basée sur :
 - l'immatriculation sur un Livre foncier des droits officiellement reconnus (c'est la règle fondamentale),
 - le retour au domaine de l'Etat des titres fonciers non mis en valeur au bout de 10 ans et des terrains ruraux dont la mise en valeur a été abandonnée pendant plus de 5 ans,
 - l'expropriation pour cause d'utilité publique,
 - la pratique du bail emphytéotique (systématique pour les industries, les ensembles touristiques et toute la ville de San Pedro),
 - la taxation des terrains insuffisamment mis en valeur,
 - l'interdiction des actes sous seing privé,
 - l'instauration d'une autorisation ministérielle préalable des transactions immobilières pendant la période d'étude des plans d'urbanisme.
 - Enfin, et surtout, par une répartition efficace des compétences administratives,
 - le Livre Foncier n'enregistrant que les droits portant sur les Titres Fonciers réguliers, le Ministère des Finances a créé un « cadastre polyvalent » qui inventorierait toutes les parcelles produites – titrées ou non - et expertiserait les constructions ; les « mappes »

cadastrales produites à cette occasion se sont révélées d'une utilité fondamentale pour la planification et la gestion urbaine ;

- le Service du Domaine Urbain a été retiré de la Direction de la Conservation foncière (MEF) dès 1963 et intégré au Ministère de l'Urbanisme, réunissant ainsi, sous la même autorité, la politique foncière et la politique de l'urbanisme.

Pendant les années de conjoncture économique facile, entre 1970 et 1985, dans ce contexte d'urbanisation très contrôlée, l'Administration a développé une vaste production :

- d'une part, de terrains aménagés par la SETU puis la DCGTx, offrant plus de 700 ha et près de 15000 parcelles aménagées à la promotion immobilière publique et individuelle,
- et d'autre part, de lotissements non-équipés (avec simple ouverture des voies) mais régulièrement tracés et bornés, dénommés « quartiers d'habitat évolutif », dont les parcelles, dûment enregistrées sur les « cartes » du Service topographique du Ministère de l'Urbanisme, puis sur les « cartes » cadastrales, étaient attribuées à la discrétion du Ministre, moyennant acquittement d'un prix arbitraire - dit « administratif » - très en dessous du marché.

Cette seconde forme de production dépassait de très loin, en quantité, la production de parcellaire tout équipé de la SETU, malgré les moyens importants que celle-ci avait réussi à mobiliser. Elle était d'ailleurs contestée par la SETU ; mais l'autorité n'a jamais accepté d'y mettre un terme.

Cette double production réclamait des négociations préalables avec les représentants des communautés coutumières sur la localisation et sur l'importance des opérations. L'Etat, qui avait seule compétence, pour procéder à la « purge » des terrains coutumiers, les réintégrait dans son domaine privé après avoir attribué aux villageois un certain nombre de parcelles par ha de terrain cédé (plus d'éventuelles indemnités pour destruction de cultures pérennes), à charge de se les répartir, puis de les construire ou de les céder. Le principe était que cette attribution de parcelles à bâtir procurait aux ayants-droits coutumiers des revenus immobiliers en compensation de la perte de leurs revenus agricoles.

Il y a bien eu, pendant cette période, des « quartiers spontanés », mais peu en proportion de l'extension urbaine, car les coutumiers, impliqués dans la politique foncière, assuraient la police de leurs terres, y compris sur des terrains de situation coutumière imprécise (pentes très fortes ou bas-fonds et zones inondables...).

Le responsable du Service topographique était un membre d'une ethnie locale et un homme de confiance du Ministre, ce qui ne l'empêchait pas de monter quelques « coups » personnels à l'occasion desquels il se faisait rémunérer en nature par la réservation de plusieurs parcelles ...

La crise économique qui a marqué le milieu des années 80 a entraîné le désengagement de l'Etat du secteur de l'habitat, le démantèlement de l'appareil de production, la cessation des activités des principales structures de financement et la montée des initiatives privées.

Le Compte des Terrains Urbains (CTU), créé en 1987, a été doté par la vente libre du stock de parcelles équipées laissé par la SETU afin de financer les aménagements de terrains exécutés sous l'égide de la DCGTx. Les marges bénéficiaires dégagées sur la vente de ses premières opérations devaient lui permettre de financer de nouvelles opérations....

Devant l'échec commercial de ces opérations (essentiellement dû à la disparition de la clientèle finale que constituait la population d'expatriés) et l'assèchement des ressources du CTU, l'Etat faisait voter en 1997, une loi sur la concession d'aménagement foncier pour relancer la production foncière formelle par le secteur privé. Dans le cadre de la même loi, il créait l'Agence de Gestion Foncière (AGEF) chargée de constituer des réserves foncières et de les mettre à la disposition des sociétés concessionnaires d'aménagement. Cette AGEF n'a pas réussi à faire la preuve de ses capacités, n'a pas négocié l'acquisition des terrains coutumiers dans de bonnes conditions et s'est très vite trouvée dépourvue de moyens. Ayant l'exclusivité légale de la purge des droits coutumiers pour le compte de l'Etat ou des collectivités décentralisées ; elle se contente aujourd'hui d'agir comme prestataire pour le compte de promoteurs ou d'opérateurs bénéficiant d'une concession d'aménagement.

La décentralisation, pourtant engagée dès le début des années 80, n'a pas changé la donne. Le Président Houphouët-Boigny, qui nous avait reçu à l'époque, avait bien précisé à son Ministre : « il ne faut pas donner les terrains aux Maires, car ils vont s'en servir pour faire de la politique ». Les choses n'ont pas changé depuis et le transfert des compétences aux collectivités locales en matière foncière n'est toujours pas une réalité.

Pendant ce temps, la production de lotissements non-équipés s'est poursuivie autour d'Abidjan. Mais le rapport de forces a changé. Avec l'extension urbaine, le foncier est devenu un bien limité que se disputent les classes sociales et les propriétaires coutumiers, conscients que leur patrimoine s'amenuise, deviennent de plus en plus exigeants dans les négociations.

L'Etat n'a plus le pouvoir d'autrefois aussi ces lotissements sont-ils de moins en moins le fait de l'Administration et la production foncière villageoise est peu à peu devenue une filière majeure de production. Rien que sur Abidjan, l'Administration annonce avoir approuvé 32 « lotissements villageois » en 4 ans.

Quel enseignement tirer ?

La production officielle de terrains équipés, type SETU ou DCGTx, a représenté une offre de qualité mais de tout temps minoritaire. Face à cette production de « devanture », l'Administration elle-même, pendant longtemps, puis les collectivités villageoises à présent, ont régulièrement mis sur le marché une masse importante de parcelles non-viabilisées, simplement bornées, qui ont permis d'absorber, dans un ordre acceptable, une part significative de l'accroissement de la population.

A l'origine, aucun de ces « lotissements » n'était pourvu de réseau d'eau, d'électricité ni d'assainissement. Mais l'implantation régulière des parcelles a permis aux concessionnaires d'eau et d'électricité de venir progressivement desservir les plus peuplés dès lors qu'ils y trouvaient une clientèle. A l'image de Treichville et Adjamé, quartiers africains du temps de la colonie qui n'étaient pas autre chose qu'un plan et qui sont aujourd'hui des quartiers dotés de toutes les infrastructures et jouent très bien leur rôle de centralité.

Dans le même esprit, Michel Arnaud nous rappelle le cas de Manhattan qui, au début du 19ème siècle s'était vu appliquer un plan de lotissement bien régulier, couvrant toute l'île, sur 14km de long et 4 de large, alors que seule la pointe sud faisait alors l'objet d'une occupation. Ce plan n'a été accompagné d'aucun programme d'aménagement : ni voirie

revêtue, ni eau, ni électricité. Les infrastructures ne sont venues que beaucoup plus tard, progressivement, après les constructions. On sait ce qu'il en est devenu.

La séparation de la production foncière stricto sensu (lotissements non-équipés au départ) de la fourniture d'infrastructures et d'équipements sociaux a donc fait la preuve de sa pertinence et de son efficacité. Elle limite les effets de ségrégation sociale en ouvrant l'accès légal à la terre pour tous les ménages qui ne peuvent pas - ou ne veulent pas - payer un terrain équipé avant de construire un logement, que ce soit pour un usage personnel ou pour la location. Elle ne retarde pas, au contraire, le processus d'équipement des villes, dépendant des revenus des ménages et des collectivités, équipement qui est normalement géré par des sociétés de service, des concessionnaires ou des administrations sociales....

Le processus d'extension foncière d'Abidjan, s'il est significatif par son ampleur et sa durée, n'est pas un cas isolé. On en trouve des variantes dans toutes les villes de l'Afrique au Sud du Sahara et aussi ailleurs. Le temps manque pour en faire le tour, mais j'évoquerai rapidement quelques exemples.

- A **Dakar**, les communautés Lébou veillent jalousement sur l'utilisation de leurs terrains ancestraux. Toute opération publique fait l'objet d'une négociation avec les représentants de la communauté. Les mêmes communautés ont permis ou favorisé, voire réalisé elles-mêmes, des lotissements non équipés, à l'extérieur de la commune de Dakar.

Les autorités ont fermé les yeux, pour pouvoir purger la Commune de Dakar de ces citadins qui n'en sont pas, ces « navetanes ». Le résultat a été le développement continu des quartiers de Guédiawaye, de Pikine, de Tiaroye... plus ou moins bien tracés, lentement pénétrés par une voirie carrossable et les réseaux publics, après plus de 20 ans d'occupation. Ces quartiers constituent aujourd'hui un « second Dakar », plus peuplé que la commune de Dakar elle-même, avec 1,5 millions d'habitants.

La Banque Mondiale, puis d'autres bailleurs, se sont impliqués dans l'équipement de ces quartiers et la restructuration des parties les plus anarchiques. Une nouvelle voie autoroutière pour permettre leur traversé est actuellement en cours de travaux. Et pendant que cet argent était consacré au rattrapage du passé, de nouveaux quartiers anarchiques s'installaient ailleurs dans les terrains les plus défavorables qui ne font l'objet d'aucune surveillance de la part des propriétaires, coutumiers ou non.

- **Sanaa**, au Yemen, a connu une explosion démographique sans précédent, provoquée, d'une part, lors de la guerre du Golfe, par le retour des milliers de travailleurs yéménites expatriés en Arabie Saoudite et, d'autre part, par l'afflux des migrants à la suite de la réunification des deux Yémen. L'urbanisation rapide s'est manifestée à la périphérie de la ville sous deux formes différentes :
- la première par l'invasion – en une nuit – de terrains militaires escarpés au Nord-ouest de la ville ; cette occupation désordonnée a longtemps été considérée comme illégale par les autorités. Aujourd'hui, face à l'importance de la population et au déplorable état sanitaire du quartier, la municipalité cherche à y faire pénétrer des réseaux d'eau et d'assainissement ;
- dans un autre cas, les tribus, qui possèdent la plus grande partie du foncier périphérique ont loti leurs terrains et concédé – ou vendu - des droits d'installation aux migrants. La

municipalité considère également que ces quartiers périphériques sont illégaux. Mais les tribus négocient et obtiennent peu à peu l'accès aux réseaux pour leurs clients déjà installés sur les lieux.

Deux exemples qui illustrent bien les mécanismes naturels qui sont mis en œuvre, que l'Administration refuse de reconnaître, mais qu'elle fini par légaliser.

Soulignons que des deux exemples cités, c'est le second qui s'avère le moins coûteux pour la collectivité et permet d'intégrer le plus facilement des quartiers déjà lotis à la ville future.

Lomé : Cas extrême, où l'administration du protectorat puis les autorités nationales ont conservé une politique foncière héritée de la colonisation allemande, elle-même bâtie sur les relations préexistantes entre les communautés coutumières locales et les migrants venus du Ghana voisin. Les communautés coutumières lotissent et vendent librement leurs terrains et les transactions correspondantes sont simplement inscrites dans le Livre Foncier.

Une loi stipule bien que, pour être vendues, les parcelles d'un lotissement doivent être préalablement équipées, mais le législateur a pris soin d'ajouter la petite phrase « ou susceptible d'être équipées ». Ce qui légalise totalement la production coutumière de lotissements, non équipés, mais correctement tracés.

Dans ce cadre légal, la Direction de l'Urbanisme a pu, au moins pendant certaines périodes, obtenir que les producteurs de ces lotissements (géomètres plus ou moins reconnus) présentent leur plan de lotissement et acceptent d'y apporter des modifications pour permettre un développement correct de l'agglomération.

Le résultat est qu'actuellement, l'espace est régulièrement loti autour de Lomé jusqu'à 25km du centre ville. Or cela n'incite pas particulièrement les candidats à la construction à s'éloigner plus qu'ailleurs du centre urbain : la consommation d'espace, soit une centaine de mètres carrés par habitant, y est très peu différente de ce qu'elle est à Dakar à Abidjan ou à Tananarive et le niveau d'équipement des ménages à peine inférieur à celui d'Abidjan. Les acquéreurs aisés de parcelles bien placées financent la desserte de leur parcelle, le droit de suite, plus ou moins bien appliqué, permettant de récupérer une partie de cet investissement sur les raccordements des voisins aux réseaux.

Ouagadougou : la pratique foncière y est intermédiaire. Après la période Sankara qui a vu la destruction d'extensions urbaines anarchiques, l'interdiction de la location et la réalisation d'immenses lotissements non-équipés par l'administration de l'Urbanisme, la production de « quartiers spontanés » a repris.

Mais si l'administration refuse de reconnaître la « propriété coutumière » et ferme les yeux sur la production de ces quartiers – c'est à dire sur la vente illégale de parcelles par les ayant-droits coutumiers ou des intermédiaires. Quand elle juge que ces lotissements illégaux sont suffisamment occupés, elle décide de les restructurer en reconnaissant aux occupants le droit d'obtenir une parcelle dans le lotissement officiel. La pratique est tellement admise que la procédure de restructuration est appelée ici « lotissement » ! Ainsi, l'administration n'a pas à exproprier ou indemniser des coutumiers : elle ne connaît que des quartiers spontanés (qui eux ont payé les ayants droits coutumiers).

Avec le temps, coutumiers, intermédiaires et candidats sont évidemment arrivés à produire ces « quartiers spontanés » presque correctement tracés. Les constructeurs marquent leur

possession en construisant des édicules assez bien alignés, et attendent que l'administration intervienne. Celle-ci se limite alors à une éventuelle rectification du parcellaire, après quoi les constructeurs peuvent construire leur logement.

La décentralisation, quoique très contrôlée au Burkina Faso, a miné cette pratique pourtant très performante sans lui substituer une maîtrise de la production foncière. Au cours des dernières années, la périphérie de Ouagadougou s'est de nouveau couverte d'extensions anarchiques.

Cotonou ; au Bénin, les pratiques se rapprochent de celles de Ouagadougou, transparence en moins. Un candidat à la construction doit faire une recherche auprès des responsables coutumiers pour trouver une parcelle (illégal) qui lui convienne. Quand il l'a trouvée, acquéreur et vendeur signent un acte de vente sous seing privé, lequel est porté, avec deux témoins de l'acquéreur et du vendeur, devant l'autorité administrative (le sous-préfet) qui avalise la transaction en se référant ... au code du commerce ... ! La logique juridique qui prévaut est que s'il y a contestation sur le bien vendu au sein de la communauté coutumière, l'affaire relève des tribunaux coutumiers.

Maroc ; le cas de ce pays est intéressant : 50 ans après son indépendance, sur une population urbaine de quelque 3 millions de ménages (15 millions de personnes), on dénombre 200.000 ménages vivant en bidonvilles (de vrais bidonvilles, de tôle, de carton et de toile plastique) et 500.000 ménages vivant dans des logements construits illégalement sur des parcelles, non desservies par les réseaux et parfois même sans voirie carrossable. Soit au total près d'un quart des ménages urbains du pays. Ceci alors que le pays est crédité d'un PIB/hab de l'ordre de 1200 USD, que le revenu moyen dans le milieu urbain est près du double, que la société marocaine est urbanisée de longue date et que les Marocains sont de grands bâtisseurs. A quoi tient donc cette situation apparemment anormale ?

L'administration marocaine dispose d'une capacité élevée de contrôle. Elle délimite, périodiquement des périmètres urbains à l'intérieur desquels elle vérifie qu'il ne se produit aucune production illégale de logement (ou presque). Le Maroc dispose d'organismes de production de logement efficaces et de mécanismes de financement de cette production passablement performants. L'ensemble a produit des quantités importantes de terrains équipés pour la construction individuelle et de logements, qui répondent assez bien à la demande de la clientèle moyenne et supérieure. Cette production officielle n'a pas enrayé le développement des formes irrégulières de production d'habitat. Ce développement s'est simplement fait à l'extérieur des périmètres contrôlés. Naturellement, l'Administration connaissait parfaitement cette production, dénommée populairement « habitat clandestin » ; elle élargissait périodiquement les périmètres urbains, de telle sorte que les quartiers irréguliers produits depuis la fixation du périmètre précédent étaient englobés par la nouvelle délimitation !

C'est que l'appareil officiel ne produit que de l'habitat standard qui ne répond pas aux possibilités de quelque 15 à 20% de la population urbaine et à la demande d'une proportion beaucoup plus importante de candidats à la construction. Les autorités ont systématiquement exclu, jusqu'à présent, la production de parcellaire non-équipé. Elles se sont, en outre durablement opposées à la desserte de ces quartiers irréguliers par les sociétés publiques d'eau et d'électricité, au motif que cela eût encouragé ce type de production urbaine. De fait, les promoteurs de ces lotissements non-équipés ont, avec le temps, compris l'intérêt de produire des lotissements correctement tracés, car devant

l'impossibilité manifeste de détruire ces quartiers, l'Administration admet aujourd'hui que les occupants de ces lotissements puissent s'organiser pour bénéficier d'une telle desserte. Pour autant, la légalisation de la production de lotissements non-équipés ne semble pas à l'ordre du jour.

Tunisie ; la Tunisie qui a accepté cette réalité, a pu éliminer à peu près totalement tout habitat illégal et précaire. Certes, tout ménage aimerait disposer d'un habitat « décent », construit sur un terrain sain, correctement desservi et dont le statut soit clairement garanti. Mais pour tous ceux qui ne peuvent financer un tel habitat standardisé, le logement, si modeste soit-il, a nécessairement la priorité sur tous les autres composantes de l'habitat.

L'habitat locatif, important, sinon majoritaire, ne modifie pas le problème : le constructeur-bailleur est un intermédiaire qui avance l'argent et se rembourse sur le loyer. Il ne peut produire que ce qui répond à une demande. S'agissant de loger des ménages démunis, il ne peut produire au mieux que ce que le candidat locataire pourrait construire lui-même et, en particulier, il ne peut produire un habitat tout équipé pour des ménages qui ne peuvent assumer cette prestation. Il ne peut donc pas, pas plus que son client, financer l'achat d'un terrain équipé. Il recherche donc, comme lui, un parcellaire non équipé.

La proposition de faire réaliser officiellement, par des sociétés publiques, des lotissements minimalement ou variablement équipés n'a jamais pu être mise en œuvre. Elle bute sur deux obstacles :

- la pression des acquéreurs, qui ne sont jamais des ménages très démunis (spécialement en termes de relations), pour que l'équipement soit rapidement complété,
- la difficulté de définir un équipement partiel techniquement satisfaisant (l'eau potable sans assainissement ? l'eau potable avant l'électricité ? la voirie ?).

La mise en œuvre du principe de « l'équipement progressif » veut donc que le point de départ soit l'absence totale d'équipement au niveau de la parcelle, la séparation complète de la production foncière d'avec l'équipement ultérieur des parcelles. On distingue donc l'offre foncière de l'offre d'aménagement.

Enfin, aucun régime foncier ne peut se passer de la légitimité. C'est une utopie administrative de penser fonder la propriété sur un acte administratif qui ne se réfère pas à une « origine de propriété » reconnue dans l'usage continu (durable) et paisible (en père de famille) d'une parcelle de l'espace. A ce sujet, il n'est pas impensable que le traumatisme qui a secoué l'économie ivoirienne ces dernières années ne soit, du moins en partie, lié à la réforme foncière imprudemment engagée et qui a fait rejeter l'attribution des terres aux étrangers et émerger le concept d'ivoirité.

Une réforme foncière ne peut, sans risque, trop anticiper sur la mutation des pratiques. Nous, aménageurs et urbanistes, devons « faire avec ». L'expérience montre que c'est objectivement possible et, dans une large mesure, souhaitable.
Je vous remercie.

Acronymes :

- AURA : Atelier d'Urbanisme de la Région d'Abidjan
- BNEC : Banque Nationale pour l'Épargne et le Crédit
- BNETD : Bureau National d'Études Techniques et de Développement

- CREDICODI : Crédit de Cote d'Ivoire
- DCGTx : Direction et Contrôle des Grands Travaux
- SECI : Société d'Équipement de Côte d'Ivoire
- SETU : Société d'Équipement des Terrains Urbains
- SICOGI : Société Ivoirienne de Construction et de Gestion Immobilière
- SOGEFIHA : Société de Gestion et de Financement de l'Habitat

Pierre Laye

On a eu une belle articulation entre les deux interventions avec à la fois le rappel de la façon dont le droit a pu se fonder, puis par la pratique, un rappel où l'on voit comment le droit s'exerce quand les légitimités ré-émergent avec, au passage l'illustration dont l'Etat gère ses clientèles. C'était intéressant !

La parole est à vous. N'oubliez pas de vous nommer pour l'enregistrement des débats.

Jean-Louis Guigou

Cette question s'adresse à Joseph Comby.

Toutes tes préconisations touchent particulièrement l'Afrique Subsaharienne. Est-ce que tu as des éléments sur l'Afrique du Nord et des pays musulmans ?

Est-ce que le système Torrens s'est appliqué en Afrique du Nord ?

Joseph Comby

Le système Torrens a été appliqué en Tunisie et au Maroc ; en Algérie la situation a été plus complexe. Le Maroc de Lyautey fut même la vitrine d'un système Torrens amélioré dans la mesure où l'on permettait l'enregistrement de certains types de propriété propre au droit musulman. Il n'en reste pas grand-chose aujourd'hui sur la plus grande partie du territoire du fait de la mauvaise conservation des plans et des titres. L'administration des Domaines, elle-même, ne connaît pas toujours les limites, voire même la localisation des terrains dont elle est sensée avoir la gestion.

En Algérie les couches législatives ont été nombreuses du fait des hésitations de la politique coloniale, puis des étatisations et privatisations de l'Algérie indépendante qui se sont pratiquées dans la plus grande opacité. Un couteux système cadastral a été mis en place dans tout le nord du pays, à l'instigation de la Banque mondiale, mais reste un simple document topographique, faute d'une clarification de la propriété.

D'une manière plus générale, le droit foncier musulman qui ressemble beaucoup à l'ancien système européen, avec des notaires, apparaît comme plus moderne et surtout plus modernisable que le vieux droit colonial figé dans ses rigidités.

Jean-François Tribillon

Je voudrais critiquer Comby parce que Comby a fait l'amalgame entre deux choses qui n'ont rien à voir et qui sont très liées comme toutes les choses qui n'ont rien à voir, à savoir l'acte Torrens et la gestion coloniale de l'espace.

Ce sont des choses qui sont radicalement différentes parce que l'acte Torrens peut très bien servir à enregistrer la propriété collective. Il l'a fait de nombreuses fois. L'acte Torrens est

indifférent à la nature du droit qu'il constate. C'est un abus d'utilisation qui en fait l'introducteur de la propriété privée, mais il y a mille solutions possibles.

Alors, critiquer son formalisme j'en suis d'accord., mais derrière l'acte Torrens, qu'est-ce qu'il y a ? Il y a le pouvoir colonial sur l'espace et sur les biens fonciers et sur leurs exploitations. C'est ça qui est déterminant. Donc, à mon avis, l'acte Torrens doit être complètement dissocié du pouvoir qu'a exercé la colonisation sur l'espace, qui était plus ou moins implacable. Celui-ci ressurgit actuellement sous la forme de la capacité qu'à un gouvernant de s'approprier n'importe quelle terre quel que soit son statut et quels que soient les titres qui en garantissent le statut. Ce qui importe plus dans tout ça, c'est plutôt la régulation des rapports sociaux qui ont la terre comme objet. Et c'est ça qui doit être posé en avant, avant la réforme de la « quincaillerie » juridique, qui n'est qu'une application, qui serait une réforme induite par la première. Sauf que sur la première, on n'a pas de pouvoir. Mais, tu crois trop au droit.

Ce que tu nous as fait, c'est en quelque sorte une réforme du droit et de la présentation du droit comme étant le principal obstacle. Ce que montre Antoine Olavarrieta, c'est au contraire la pertinence d'un pacte social qui était très fort et qui était non contesté pendant une trentaine d'années, qui a très bien fonctionné, y compris en dehors du droit, surtout en dehors du droit.

Joseph Comby

La « quincaillerie » n'est pas neutre. Certes le système Torrens ne s'oppose pas à l'enregistrement de toutes sortes de droits (voir l'exemple évoqué du Maroc), mais c'est son principe qui est en cause, un principe qui veut que ce soit l'administration qui crée la propriété, ce que j'ai appelé « la fabrication de la propriété par le haut » alors que dans les vieux pays africains, en particulier, l'enjeu démocratique est de conforter les droits des occupants à rester là où ils sont, à continuer à cultiver et à habiter, sans risquer d'être un jour obligés de « déguerpir » ou même, comme on le voit aujourd'hui au Soudan, à Madagascar ou au Cameroun, de voir leur villages vendus en bloc par l'Etat à une compagnie étrangère sans qu'ils aient été avertis.

On ne peut pas fonder un développement économique sur une absence de droit. Ce n'est pas la propriété, individuelle, collective ou familiale, qui est importante, c'est le droit. D'ailleurs, fondamentalement, personne n'est jamais propriétaire d'un terrain, comme d'une chose, mais seulement propriétaire de droits sur un espace. La propriété foncière est une illusion, pas les droits. Pour sortir du clientélisme et de l'oppression des notables, il est donc important de les définir.

Jean-François Vergès

C'est une question pour Antoine Olavarrieta.

Nous avons eu l'occasion de travailler ensemble à Abidjan, sous un Ministre qui était à la fois Ministre de l'Urbanisme et Ministre des Services publics économiques. Parfait du point de vue organisation, mais quel pouvoir dans la période où il était à ce poste !

Du point de vue de l'aménagement des équipements, et j'y travaillais personnellement, quand nous regardions les listings des 5 000, 10 000 demandes etc. de raccordement à l'eau, à l'électricité, aux télécoms, plus de 50% était réparti entre 50, 60 ministres et hauts

fonctionnaires, qu'ils soient d'ailleurs réellement les propriétaires des parcelles pour lesquelles ils demandaient les raccordements ou qu'ils ne le soient pas réellement.

La formidable plus-value, que l'on retrouve ailleurs, représentée par l'équipement subventionné et souvent gratuit d'un réseau d'eau, d'électricité, de télécoms est l'application à mon avis de la loi, identifiée par J. L. Vénard, de la loi économique générale de Heckscher-Ohlin : « à niveau donné de production de la ville, toute augmentation de la valeur foncière d'une zone de la ville (par un aménagement ne changeant pas la capacité de production de celle-ci) se traduit par une baisse de la valeur foncière de l'ensemble des autres zones de la ville ». C'est-à-dire, quand vous équipez, dans un pays comme la Côte d'Ivoire qui n'a pas eu les revenus des Emirats du Golfe qui n'ont aucun problème d'aménagement foncier, d'équipement etc., où il y a eu, quand même, une période où il y a eu de l'argent... Tant que vous équipez gratuitement un réseau en infrastructures, vous faites un cadeau formidable aux propriétaires. Vous augmentez la valeur foncière dérivée à travers les loyers et vous diminuez d'autant la valeur foncière des autres terrains. Ça, c'est très important.

La deuxième question, est-ce que pendant cette période-là, tu n'as pas tendance à négliger un peu les facteurs de corruption et politiques ? Quand Houphouët-Boigny se méfiait de donner les terrains aux maires, il avait quand même de bonnes raisons pour ça. Celui qui a été le plus près de renverser Houphouët-Boigny était le premier maire d'Abidjan, en même temps traditionnel de la zone et investisseur foncier. Cela a été la seule vraie menace qu'il y a eu contre Houphouët-Boigny. Et quid du problème de la corruption qui a régné autour de ces problèmes fonciers, avant 1985, et évidemment c'est devenu encore plus grave après, corruption en faveur des ministres et des hauts fonctionnaires au départ ?

Antoine Olavarrieta

Il n'y a guère de réponse à donner à ça. Il est évident que dans une situation de raréfaction du foncier, et dans une période où les villes s'étendaient aux rythmes où elles s'étendaient, l'argent brûlait les doigts de tous ceux qui avaient accès à la chaîne foncière. Qu'il y ait eu de la corruption, c'est évident, depuis les ministres jusqu'au dernier planton qui portait les dossiers de la lettre d'attribution. Je ne peux pas dire que cela n'existait pas. Et, c'est pour cela, sans doute, que le Président de la République de l'époque, le Président Houphouët-Boigny, les ministres successifs ont toujours porté une vigilance excessive sur les attributions foncières. Il faut considérer que chaque lettre d'attribution était signée par le Ministre. Donc, il signait des milliers de lettres. Tout remontait au cabinet. Je voyais, tous les soirs, des milliers de parapheurs que je devais vérifier avant la signature du Ministre. Pour certains, je ne les voyais pas aussi...

C'était vraiment une arme politique évidente. C'est pour cela qu' Houphouët-Boigny n'a pas voulu que le transfert des compétences, de l'Etat vers les municipalités, soit poussé jusqu'aux compétences en matière foncière.

Michel Prouzet

Je voudrais revenir sur deux remarques de Tribillon qui s'adressait à l'orateur, rédacteur en chef d'Etudes foncières, Joseph Comby. Il lui reprochait de croire trop au droit. Moi, je lui ferai la remarque inverse.

Joseph Comby, à mon sens, ne croit pas assez au droit. La preuve, c'est qu'il s'appuie sur un sujet strictement juridique, l'acte Torrens, et c'est un problème juridique exclusivement. C'est

le colonisateur qui voulait avoir des terrains pour mener à bien des opérations de développement, à son profit peut-être, et dans certains cas au profit du pays colonisé. Mais, c'est un problème juridique. Là-dessus, tu nous as parlé de fiscalité foncière. A mon sens, cela n'a rien à voir avec le sujet de la recherche de la sécurité juridique. Et heureusement car cela laisserait supposer que si on paye des impôts, on acquiert un droit foncier.

Tout à l'heure, j'étais dans la rue et j'ai vu un défilé de sans papiers. Alors, je pensais à cela. Que demandent les sans papiers ? Certains d'entre eux disent : nous payons des impôts, alors nous avons le droit de rester. Transposer au problème foncier, ce n'est pas parce qu'on paye des impôts fonciers qu'on a le droit d'avoir un titre foncier. C'est autre chose et ça doit rester autre chose. Ça doit rester autre chose parce que l'acte Torrens est un acte juridique qui cherche à créer de la sécurité juridique.

La vraie question, c'est qu'on ne peut pas exonérer une personne, qui est en règle avec l'administration des impôts, de se mettre en règle avec l'administration chargée des domaines et du foncier.

Donc, quand on s'en prend à l'acte Torrens, et je rejoins Joseph quand il dit que c'est la grande maladie de l'Afrique et de certains autres pays, en Amérique du Sud également, il faut raisonner en recherche de moyens d'assurer la sécurité juridique.

A cet égard, il faut bannir tout amalgame avec d'autres questions auxquelles cette sécurité juridique peut renvoyer, comme l'article dans le dernier numéro d'études foncières l'a fait remarquer sur Madagascar. Il faut essayer de voir quels sont les procédés qui se mettent en place du point de vue strictement juridique. Ces procédés, en résumant un peu la situation, visent tous à trouver des accommodements, des réformes à caractère strictement juridique dans 3 ou 4 types de pays. Et je crois que c'est intéressant. Dans le dernier numéro d'Études foncières, daté de septembre, on parlait de Madagascar et des guichets fonciers, c'est une illustration de ce que tu as dit tout à l'heure que la propriété est un problème de voisins. A Madagascar, on applique cette maxime. D'un autre côté, il y a d'autres recherches : au Ghana et en République Sud-Africaine, avec toujours l'idée que la propriété c'est un problème de voisins et que c'est un problème de légitimité. Il y a quelqu'un qui a employé ce terme, effectivement c'est un problème de légitimité.

Au Ghana, je le sais parce que j'y ai travaillé, on cherche à créer de la légitimité foncière à partir d'un renouveau de l'échelon du « decision making process » en matière locale. C'est-à-dire qu'on réhabilite les autorités coutumières. L'année dernière, Jean-Pierre Elong M'Bassi est venu à Paris. Il avait fait le procès du mode de gestion et de décision des autorités locales. Et, il avait cité le cas de la République Sud-Africaine. Moi, je cite le cas du Ghana qui vise à créer de la légitimité foncière ou de la légitimité politique à partir d'autres modes de nomination des décideurs locaux et pas forcément le mode électoral.

Je terminerai cette revue des expériences qui vise à changer l'acte Torrens tout en maintenant certaines formes de sécurité juridique, pas seulement par égard pour les voisins mais également pour donner des assurances aux investisseurs. J'exprime les plus grandes réserves à l'égard de cette idée « combyste » de la prescription acquisitive. A Madagascar justement je crois que cela a été écarté. Cela a été écarté parce que la prescription acquisitive, ce n'est pas très attirant pour les investisseurs. Le système qui se met en place, à Madagascar, avec les guichets fonciers et qui vise à concilier modernité foncière et tradition, c'est autre chose. C'est essayer de donner une sécurité foncière à des investisseurs modernes. Et, ça c'est très important aussi et milite en faveur d'une réflexion plus profonde que celle relative à la prescription acquisitive.

J'ajoute qu'il y a une dernière, ultime possibilité qui a été expérimentée depuis longtemps et très connue. On en a parlé à Abidjan. L'on crée des systèmes ad-hoc pour clarifier le foncier sur des parcelles de territoire. C'est toute l'histoire à Djibouti d'un périmètre qu'on circonscrit ou dans le Nord d'Abidjan qui permet de créer un outil juridique dans la boîte à outils, dans la « quincaillerie » juridique. Je n'aime pas trop le terme. Mais, ce n'est pas si mal finalement.

Alors, ces quatre exemples : Ghana, République Sud-Africaine, Madagascar, Djibouti, montrent, quand même, qu'il y a des pistes de réflexion. Je rejoins maintenant Joseph Comby lorsqu'il parle, en ironisant un peu, mais je suis d'accord avec lui, en disant qu'il n'y a pas une seule ville qui n'ait pas son projet de cadastre. Je rejoins ce qu'a dit Joseph Comby, les projets de cadastre, ils ne pilotent pas grand-chose non plus.
Merci.

François Noisette

Juste un point sur cette question de débat, prescription acquisitive, protection des investisseurs, ou autres. Le vrai investisseur, il me semble, ne craint pas la prescription acquisitive parce qu'il a justement investi. Celui qui craint, c'est le spéculateur, c'est celui qui achète et stérilise. C'est un problème que nous avons aussi en matière de rénovation urbaine en Europe aujourd'hui. Ce qui bloque, c'est l'industriel dont le terrain vaut aujourd'hui moins que zéro parce qu'il est pollué, mais qu'il stocke en attendant que le prix ait suffisamment monté à cause des investissements publics autour. Et, peut-être avec valorisation des autres terrains pour qu'à nouveau il ait une valeur marchande. Si c'est dans 100 ans, il s'en fiche puisque que cela ne lui coûte rien aujourd'hui. Là je crois qu'il faut qu'on creuse un peu parce que protéger le spéculateur, cela bloque la ville.

Joseph Comby

Il y a au moins un point sur lequel je persiste et signe, c'est sur la relation entre fiscalité et sécurité foncière. Bien sûr, sur le plan de la théorie juridique, ces deux questions n'ont aucun rapport. Mais, l'expérience historique montre qu'il existe un rapport étroit en termes de dynamique politique. En 1789, comment a-t-on déterminé qui était propriétaire ? Et bien, les propriétaires étaient ceux qui payaient les redevances foncières. Pas besoin de cadastre pour cela ; pis, un décret de 1793 ordonna que les quelques cadastres existants soient brûlés sous peine de dix années de galère car ceux-ci gardaient la mémoire des droits seigneuriaux.

C'est l'existence d'une contribution annuelle réglée par les propriétaires ou tenanciers qui, à la fois, permet de désigner le propriétaire et qui crée la légitimité politique de la propriété. La propriété, pour reprendre une formule connue, cela doit cesser d'être un privilège gratuit pour devenir une obligation payante : « la propriété c'est votre droit et vous n'y pouvez rien ».

Il s'agit de passer d'un système où la propriété un privilège difficile à obtenir qui fait bénéficier son titulaire de passe-droits à une propriété du plus grand nombre qui fait payer un impôt, même modeste, à ce plus grand nombre, et lui offre en retour une protection contre l'arbitraire des notables et de l'Administration.

Pierre Laye

Et bien, je crois que cette affirmation qui a emporté l'adhésion, c'est clair, peut constituer une très bonne conclusion de la matinée. Et moi, cela me plaît beaucoup de réhabiliter la fiscalité locale parce qu'effectivement, militant pour la décentralisation, celle-ci ne pourra exister que par une fiscalité.

MARCHE FONCIER ET INVESTISSEMENT

Vincent Renard, CNRS/IDDRI

Je suis d'abord économiste de formation et un peu juriste sur le tard. J'ai un péché originel, c'est que je ne suis jamais allé en Afrique Noire. Mais par contre, j'ai travaillé depuis une vingtaine d'années dans des contextes différents en Asie de l'Est, beaucoup en Amérique latine et de plus en plus dans les pays dits en transition, même si je n'aime pas beaucoup cette expression et j'ai travaillé pour beaucoup d'organismes différents. Bien sûr, c'est le CNRS qui m'emploie, mais je travaille aussi pour la CEPAL, la Banque mondiale, l'Union européenne, beaucoup de commanditaires différents. J'ai aussi travaillé pour GTZ, la coopération allemande. Et le regard que l'on porte sur les actions de coopération sont très différents d'un pays à l'autre, et d'un commanditaire à l'autre. Je vais vous présenter quelques points pour nourrir une discussion comme il m'a été suggéré.

Et le premier point que je voudrais souligner, c'est le problème de l'exportation des techniques urbaines, des outils, de la mécanique, de la boîte à outil que l'on exporte.

Et je pense, qu'une large part du problème vient de l'inadéquation de la démarche de pays qui essayent d'exporter leurs techniques. Je vous en donne quelques illustrations.

Souvent, on exporte les techniques urbaines qui ne marchent pas dans le pays d'origine. Un des premiers exemples qui m'avait frappé, c'est un universitaire dont je tairais le nom qui avait écrit dans une excellente revue brésilienne un article sur le plafond légal de densité, technique qui n'a guère fonctionné en France, et bien voilà qu'au Brésil, on a trouvé l'idée géniale et Erundina l'a importé à Sao Paolo. Et, c'est devenu un modèle « Solo criado » qui n'a évidemment pas plus fonctionné à Sao Paolo que cela n'avait fonctionné en France, sinon par des effets pervers.

Je prends un autre exemple, celui des techniques d'enregistrement des transactions. A travers le monde, il y a différents systèmes. L'Europe de l'Ouest et notamment la France pratique ce qui s'appelle le notariat latin avec des notaires, des conservations des hypothèques, etc., je ne vais pas me prononcer et reprendre le débat de ce matin. Cela s'oppose à un modèle maintenant dominant qui est le modèle qu'exportent les Etats-Unis. J'ai simplement assisté à des débats pluralistes, où les Français défendant ce modèle du notariat latin, modèle qui est lourd, coûteux et difficile d'application, se mettaient un peu d'eux-mêmes hors du jeu.

J'en prends un troisième exemple qui est le droit. On a exporté nos codes évidemment dans nos colonies. J'ai, à une époque, travaillé en Tunisie et au Maroc. L'exportation de notre code de l'urbanisme a conduit à une certaine dérégulation du droit dans beaucoup de cas. Je connais bien le cas de la Tunisie qui avait recopié le code et cela ne fonctionne guère.

Mais, revenons au point du jour : le droit de propriété foncière. Je suis frappé de voir à quel point, beaucoup de pays où on a exporté notre code civil, ont subi des effets pervers parce que cette démarche ne prenait pas en compte les pratiques locales. Une illustration : c'est le cas du Japon, on ne va pas s'en tenir qu'aux pays en développement ! C'est un professeur de droit éminent qui s'appelait Boissonnade, qui a écrit le code civil au Japon. Alors, il l'a écrit en reprenant l'article 544 du code civil. Donc, la propriété du sol emporte la propriété du dessous et du dessus. Mais, les Japonais ont voulu appliquer le code strictement et quand ils ont voulu faire passer le métro en dessous des propriétés privées, ça a été la révolte des « tsubos ». Le « tsubo », c'est l'unité de mesure. C'est 3 mètres carrés. Et bien, la révolte des « tsubos » a gagné et le métro de Tokyo a été construit en dessous des boulevards et des avenues, à quelques erreurs d'appréciation près, pour pouvoir faire tourner le métro. Simplement pour dire que la reproduction de notre code civil, qui a correspondu en gros à la fabrication de la propriété dont parlait Comby, a des effets pervers.

Je pourrais vous raconter des histoires chiliennes, colombiennes, de pays où l'on a recopié notre code civil. En France, on pratique une certaine schizophrénie juridique. On a un droit inapplicable, mais on trouve des échappatoires. Par exemple, pour le sous-sol, la concession de service public ou l'expropriation du tréfonds permettent de résoudre le problème. Et sur ces dégâts dus à l'exportation, j'en finirai avec la fiscalité. Je pourrais vous raconter des tonnes d'effets pervers d'une fiscalité mal adaptée à un pays. C'est un genre fréquent.

Deuxième remarque introductive, c'est le problème de la posture et du mélange des genres.

Dans notre assemblée, les gens ont des postures diverses. On travaille pour une entreprise et on fait de l'exportation. On est chercheur, on écrit dans les revues académiques. On est coopérant, on travaille pour améliorer le système local. Et on peut être frappé par le fait que ce n'est pas facile d'avoir la même posture selon l'emploi. Avoir à la fois la posture académique, enseigner à l'université chilienne ou mexicaine et après, aller faire le consultant pour les pouvoirs publics avec des termes de référence qui auront été écrit par une instance internationale différente, c'est une des difficultés majeures : il y a vraiment une déontologie qu'il n'est pas facile de respecter... Quand on rédige des termes de référence, quand on fait une mission de consultant et qu'on participe à une recherche dans un pays, ce n'est pas toujours très facile d'être complètement cohérent avec soi-même. Ceci, je le livre au débat.

Maintenant, très rapidement, autour du thème « Propriété et partage de la rente », je vais faire quelques brèves suggestions qui ont vocation à ouvrir le débat.

Ce sont des sujets sur lesquels il n'existe pas de savoir unanimement reconnu. Ce sont des thèmes débattus, qui donnent lieu à des jeux politiques compliqués.

Le premier, c'est le rapport du plan et du marché. On vit, en France, une situation très particulière. Si d'aventure, il y avait parmi nous des ingénieurs du Corps des Ponts et Chaussées, qu'ils ne prennent pas mal ce que je vais dire, mais, on est en gros dans une culture où il y a eu un âge d'or de la planification qui a culminé vers la fin des années 70, et qui est aujourd'hui très largement en déréliction. Mais, ce n'est pas à la France que je m'intéresse ici. Je voudrais dire que mondialement, il y a un large rejet de la planification. On ne parle plus de plan, on parle de projet. On parle de « macro-proyectos ». On ne parle plus de planification stratégique. Il y a déclin du mot « plan ». On pourrait discuter des avantages et des inconvénients, mais c'est vrai aussi que la planification urbaine qu'on

essaye d'exporter ne s'appliquait pas beaucoup. Néanmoins, il y a un véritable problème et c'est une observation de terrain. Dans les grandes villes en tout cas, le centre des affaires a sa dynamique autonome. Il se déplace, s'éloigne du centre administratif et politique. On peut citer deux exemples qui sont Bogota et Sao Paolo. C'est impressionnant. Le cœur du business de San Paolo est maintenant à 12 kilomètres de la Paulista, antérieurement le cœur de la ville active et c'est là que se fait le chiffre d'affaires.

Bogota, est l'autre exemple, avec une polarisation Nord-Sud très étonnante. Donc, quand on a dit « les forces du marché », on n'a rien dit parce que les forces du marché, elles obéissent à un ensemble de régulations et d'incitations publiques et financières. Cette affaire de décalage de différents centres politiques et économiques me frappe. En tout cas, dans le cas de l'Amérique latine que je connais un peu.

Deuxième point sur « tous propriétaires ». Je ne m'en tiens pas au slogan de notre Président de la République, mais je voudrais souligner certains points. D'abord que la sécurisation des formes de tenure dans les pays en développement doit rester une priorité. Il y a des personnes ici qui en savent beaucoup plus que moi. En même temps, il y a une controverse sur la façon de le faire, sur l'adressage dont on parlera tout à l'heure, ou le cadastre « *multi-purpose* » totalement informatisé, etc.

Mon mot de commentaire à propos de De Soto. Il n'y aurait que deux grands penseurs sur le foncier. C'est Adam Smith et De Soto. Juste un mot sur De Soto. C'est une personnalité curieuse, un peu mégalo, qui je pense, a un effet globalement négatif. On peut remarquer qu'il a d'abord écrit un livre, d'ailleurs significativement en espagnol, qui s'appelle « *El otro sendero* », « l'autre sentier » en faisant allusion au Sentier lumineux, mouvement révolutionnaire maoïste à l'époque au Pérou. C'est un livre assez descriptif, qui aide à résoudre les problèmes concrets à tel endroit. Après, il a largement évolué. Il a travaillé à la Banque Mondiale à Washington. Il a écrit également un autre livre, significativement en anglais, « *The mystery of capital* ». Et c'est là qu'il a un peu dérapé en suggérant ; « mais les pauvres, ils sont assis sur des milliards, il suffit de leur distribuer des titres fonciers et ils pourront aller emprunter à la banque » ; « Et le capital caché... » Alors, il chiffre la chose par dizaines de milliards. Cela veut dire qu'il y a vraiment deux De Soto. Et ces espèces de doctrine sur la création de richesse, je pense qu'il ne faut pas y attacher trop d'attention.

Je joins à cela un autre aspect de la définition sur la propriété. C'est quelque chose qui se répand comme une traînée de poudre en ce moment. C'est la financiarisation du foncier. Je ne vais pas m'étendre mais si on a le temps d'en discuter... avec la crise des « *subprimes* » aux Etats-Unis, on voit se développer, je l'ai vu au Brésil à plusieurs endroits, en Corée, c'est en train de se développer, une forme de propriété collective financiarisée, comme le sont les *subprimes*. C'est l'idée de la propriété par actions : un terrain n'est plus la propriété de telle entreprise ou de telle personne. C'est devenu un actif, « *asset management* » et on trouve cela dans des pays en développement, et c'est structurant du territoire. C'est tout à fait dangereux.

On peut enfin suggérer une typologie de la pratique des droits de propriété :

- D'abord, les pays qui ont un cadastre où l'enregistrement des transactions est à peu près fiable. Il y en a peu dans le monde. Il y a 206 pays aux Nations Unies. Les pays qui ont des systèmes qui ne posent guère de problèmes, c'est en gros l'OCDE et quelques autres, mais cela ne va pas beaucoup plus loin.

- Vous avez des pays qui n'ont jamais connu la propriété. Si je fais cette délimitation, c'est parce que c'est tout à fait éclairant pour savoir quel type de suggestion on peut faire, et comment on peut comprendre ce qui s'y passe. Il y a des pays qui n'ont jamais connu la propriété. En Russie, le mot de propriété, propriété du sol, n'existe pas. Et à Moscou, le maire Loujkov a maintenu le principe qu'il n'existe pas de propriété du sol. Il y a des droits d'usage et ce sont des droits d'usage à 49 ans. On reprend, pour ceux que l'histoire intéresse, la réforme Stolypine d'il y a un siècle où, en effet, c'était du droit de propriété qui ne devait apparaître qu'à l'horizon de 49 ans. Et bien à Moscou aujourd'hui, vous ne pouvez pas avoir la pleine propriété mais seulement le bail à 49 ans.
- Vous avez des pays où le passé a été détruit et où il faut reconstruire la propriété. Le cas du Cambodge illustre cette situation. Et cela fait apparaître, quelque chose qui apparaît dans d'autres contextes : c'est l'idée de la « dureté » du titre. Il n'y a pas un titre ou pas de titres, mais des titres plus ou moins solides. Alors, on redistribue. Et, quelqu'un va venir derrière et on aura un titre plus dur. Et, puis « in-fine », on distribuera des titres qui ne seront plus contestés, cela a été bien décrit ce matin. C'est un continuum. Et, on retrouve cela en Chine, où il y a des droits « sédimentés ». Il y a eu les droits de l'époque impériale, parfaitement reconnus avec des titres. Et puis, il y a eu Mao, première époque, et puis Mao révolution culturelle qui a distribué les titres de propriété en acclimatant l'idée que les pauvres devaient s'installer chez les riches et il a distribué des titres de propriété d'un nouveau type. Et maintenant, il y a tout un problème de concurrence entre droits de propriété de nature différente sur un même espace.

Je ne m'arrête pas sur les systèmes dualistes de l'Afrique du Nord qui sont tout à fait fréquents. J'ai entendu des recommandations assez différentes les unes des autres entre un souci de moderniser le droit traditionnel ou le droit tout court. Je n'ai pas de point de vue là-dessus.

Alors, un faux-ami que je voudrais citer sur le droit de propriété, c'est la notion du droit de propriété négociable. Si je le cite, c'est parce que, depuis une dizaine d'années, après le protocole de Kyoto, cette idée s'est renforcée. Surnage l'idée que la bonne solution de gestion du système foncier, c'est de pouvoir le découper en tranches et de négocier le droit de développement. Cette technique foncière est en train de se répandre largement en Amérique Latine, par exemple à Sao Paulo. Cela s'appelle maintenant « otorga onerosa » et « derechos de transferencia ». On retrouve cela un peu partout. Faux ami, il faudrait détailler, mais je n'ai pas le temps de prendre un exemple.

Premièrement, ce sont des usines à gaz et l'usine à gaz n'est généralement pas favorable à une redistribution équitable et efficace. Et puis d'autre part, elle repose sur un postulat du partage de la rente. Le postulat selon lequel la plus-value globale d'une agglomération doit être partagée de façon équitable certes, mais au sein du seul sous-groupe des propriétaires fonciers. En termes d'équité re-distributive, c'est évidemment discutable.

Enfin, un dernier point, et là j'aimerais être éclairé par d'autres : c'est la pensée unique, le consensus de Washington. Il y avait les trois mantras qui étaient stabilisation, privatisation, et libéralisation. Il m'est arrivé de travailler pour des organismes où ces trois mantras étaient plaqués au dessus du bureau d'entrée. J'ai un peu l'impression, plus que l'impression, j'affirme que ces mantras, cette pensée unique ont largement vécu. Mais ils peuvent survivre par des réseaux d'influence locaux, par les réseaux locaux qui ont travaillé pour la Banque Mondiale, la BID ou l'ABD. Il y a cependant une ombre portée au cœur du système. Et d'ailleurs, pour ceux que cela intéresse, il y a un article qui a été publié dans le « Journal of Economic Literature » intitulé « Goodbye Washington consensus, hello Washington

confusion ». D'une certaine façon, c'est une bonne nouvelle dans la mesure où par rapport à cette espèce de pensée unique, je pense que c'est un progrès. Maintenant, à l'intérieur de cette « confusion », il est devenu encore plus difficile de retrouver ses petits et de savoir quels peuvent être les axes pertinents et diffusables.

Je vous remercie.

Pierre Laye

Et, en plus, le délai imparti est largement respecté. Ce qui permet, s'il y a des questions supplémentaires, de prendre 5-10 minutes de questionnement avant de passer à la contribution suivante. Est-ce qu'il y a des curiosités complémentaires ?

Michel Prouzet

Inaudible puis

N'est-ce pas une réforme puisant ses sources dans une sorte de propriété (coupé par Vincent Renard)...je demande des renseignements c'est tout.

Vincent Renard

Une lecture intéressante, c'est Michelet et « Légendes démocratiques du Nord ». Cela date de 160 ans. Et, Michelet dit : « les Russes n'aiment pas la responsabilité. Ils ont la haine de la propriété, les deux vont ensemble ». C'est intéressant, Michelet 1854.

Quant au projet de loi Stolypine, c'était bel et bien l'intention de passer à la propriété pleine et entière au bout des 49 ans. Pendant 49 ans, le petit paysan pauvre continuait dans le système ancien du métayage. Et, l'idée était que... mais 1917 est passé par là avant que le délai ne soit écoulé.

Aujourd'hui, ce que je veux souligner, c'est qu'il y a des erreurs lourdes qui ont été faites dans les coopérations avec la Russie. La première, c'est la Banque Mondiale qui a dit « privatisez immédiatement, n'attendez pas, il faut y aller ». Or, il n'y a jamais eu d'institutions du marché en Russie. Cela a été le capitalisme de prédation. Je voudrais insister sur un point. C'est l'idée simplement, qui rejoint ce que je vous disais, de la propriété collective par actions, que l'on retrouve en Russie dans le monde rural, là où est la grande pauvreté en Russie, c'est le rural profond. Dans les villes, il y a tout un dynamisme, c'est là où il se passe plein de choses. Tandis que dans le rural profond, les kolkhozes et les sovkhozes, la doctrine était que le kolkhoze devient une société par actions. Alors, on ne savait pas ce que c'était qu'une société, ni des actions, ni une bourse, ni rien. Ça n'existait pas. Qu'est-ce qui s'est passé ? Le cas très fréquent est le suivant : Le directeur du Kolkhoze part avec le tracteur, la moissonneuse-batteuse, les deux les plus bosseurs. Il prend les meilleures terres. Puis, les autres se retrouvent avec des actions. Ils ne savent pas ce que sont des actions. C'est comme les actions de la privatisation, les bons à 10 000 roubles. Les gens ne savent pas ce que c'est. Et bien, pour ces gens-là, direction les grandes villes pour aller aggraver les problèmes des périphéries de grandes villes. Le plus gros dégât qui ait été fait c'est vraiment cette propriété sociétaire du foncier rural.

Alain Durand-Lasserve

Tu faisais référence à De Soto. On pouvait penser que la bête était morte et que cela ne valait pas un débat. Il est quand même important d'y revenir. Tu évoquais cette anecdote dont on a été le témoin, tous les deux, du professeur Harvey Jacobs, respecté, respectable professeur, spécialiste des questions foncières aux Etats-Unis, très écouté. Il nous a dit, dans une conférence à laquelle on a assisté, que les deux grands économistes de l'époque moderne étaient Adam Smith et Hernando De Soto.

On pouvait être un peu surpris mais la foule, composée de beaucoup d'universitaires américains et d'experts de la Banque Mondiale, a applaudi. Cela mérite qu'on s'y arrête car ce genre de réflexion devant une assistance qui approuve, pose problème. Hernando De Soto n'est pas un économiste. En tout cas, il l'est à la marge. Il n'a jamais publié d'articles dans une revue d'économie.

Il a poussé l'idée selon laquelle la sécurisation de l'occupation ne pouvait passer que par l'attribution de titres individuels de propriété privée, que les gens étaient assis sur une mine d'or, et qu'en distribuant les titres de propriété aux gens, on allait tous les transformer en petits entrepreneurs capitalistes, en tout cas potentiellement, et on allait sortir de la pauvreté. Cette pensée, d'une très grande naïveté, a eu un écho et a toujours un écho considérable dans les institutions financières internationales. Il y a quelques années, il y a 2 ans exactement, un petit groupe de chercheurs a proposé de faire une recherche, pour regarder quel avait été l'impact des politiques dites de « titrisation » dans les différents pays. Ces chercheurs se sont fait éconduire à peu près partout, y compris par la coopération française qui a considéré que ce n'était pas un sujet important. La Banque Mondiale a considéré que ce n'était pas un sujet important. La Banque Mondiale a continué à verser des centaines de millions de dollars dans ces projets sans résultat tangible et sans évaluation. Ce qui est exceptionnel à la Banque Mondiale.

Et, je crois que cela nous conduit à réfléchir sur le poids de l'idéologie dans les choix des politiques de développement en particulier en matière foncière. L'idéologie est prédominante. Si vous avancez une idée qui est fautive, mais qui idéologiquement est juste, qui se situe dans la ligne du consensus de Washington qui effectivement a pris beaucoup de « plomb dans l'aile » ces dernières années, l'idée, à coup de centaines de millions de dollars, finira par devenir une idée acceptable et respectable.

Finalement, une évaluation a pu être faite sur le résultat de ces politiques de « titrisation » dans un certain nombre de pays, et cette étude a montré que les résultats étaient assez mineurs. Le seul pays où il y a eu un résultat, à peu près tangible, mais encore discutable, c'est le Pérou. Mais, je pense que cela soulève réellement un problème.

Vincent Renard

Je suis totalement d'accord : il aurait dû en rester à son premier livre. Maintenant, sur Adam Smith, pour les gens soucieux de précision, un chapitre de « La Richesse des Nations » s'intitule « Le rôle de l'Etat » et l'axe de ce chapitre qui est un chapitre très important, est de dire que la main invisible du marché ne peut pas fonctionner s'il n'y a pas le bras solide de l'Etat qui structure et donne les outils pour que le marché fonctionne...

Pierre Laye

Je propose que l'on passe, sur cette interrogation du poids de l'idéologie sur ces politiques foncières, sachant qu'on va avoir un débat après. On ne clôt pas le débat.

Rafic Khoury, association GE Expert (association de géomètres à l'export)

Juste une petite remarque sur le système De Soto. Le système De Soto a le mérite d'exister. Et, je ne pense pas qu'il y ait un système idéologique structuré qu'on puisse lui opposer aujourd'hui. On peut critiquer, bien entendu. Mais, il me semble que je n'ai pas entendu, ni ce matin ni ailleurs, de proposition de système structuré du point de vue de la pensée, qu'on puisse opposer à ce schéma-là. C'est malheureux, mais c'est comme ça.

Pierre Laye

Je demande à Aurore Mansion et Virginie Rachmuhl qui représentent le GRET, de venir nous parler d'un cas d'application pratique de politique foncière.

LES OPERATIONS DE RESTRUCTURATION FONCIERE, UN OUTIL D'INTEGRATION DES QUARTIERS SPONTANES ET PRECAIRES A LA VILLE ?

LE CAS DE NOUAKCHOTT - MAURITANIE

Aurore Mansion, Virginie Rachmuhl, GRET

Virginie Rachmuhl et moi-même travaillons au GRET. Pour ceux qui ne connaissent pas le GRET, c'est une association de développement qui travaille à l'international, notamment sur les questions de développement social urbain.

Aurore Mansion

Pour ma part, je suis sociologue, chargée de mission au GRET et je travaille sur les questions foncières, plus particulièrement en milieu urbain.

Virginie Rachmuhl

Je suis sociologue également. Vous allez avoir un point de vue de sociologues.

Aurore Mansion

On va s'intéresser aux enjeux sociopolitiques locaux du foncier en faisant l'hypothèse un peu banale que le foncier est une question éminemment politique dans les contextes du Sud.

Introduction

On va le faire en regardant de plus près ce qui se passe autour de certains quartiers, en Mauritanie, à Nouakchott. Donc, ces quartiers, plus largement, suivant les contextes et les acteurs, sont qualifiés différemment avec toute une batterie d'adjectifs : informel, illégal, spontané, irrégulier, bidonville, favelas. Ce sont quelques uns des adjectifs utilisés pour caractériser des quartiers où les habitants, ne sont, suivant les contextes, pas en règle en matière d'aménagement, de foncier, d'équipement, de service, d'habitat et de fiscalité.

Dans le contexte de Nouakchott, capitale de Mauritanie, ces quartiers constituent des éléments structurants de la ville. En 2000, un tiers des habitants de Nouakchott vivaient dans ce qu'on appelle, en Mauritanie, des « kébbés » et des « gazras », dans des quartiers précaires, quartiers qui ont chacun leur spécificité comme nous le verrons, mais, qui auront en commun le statut foncier de leurs habitants. Ces derniers n'ayant, comme on va le voir pour une grande majorité d'entre eux, aucun droit reconnu ni sécurisé par l'Etat.

On s'attachera à présenter quels sont les enjeux et les jeux d'acteurs qui se nouent autour de l'intégration de ces quartiers dans la ville, dans le cadre d'opérations appuyées et soutenues par la communauté internationale, à partir de deux opérations :

- une opération de restructuration de la kébbé dite d'El Mina, c'est le nom de ce quartier, qui est aujourd'hui achevée.
- et une autre opération qui est en cours, l'opération de restructuration des gazras.

Pour y parvenir, nous analyserons les caractéristiques et spécificités de ces quartiers. On verra :

- les spécificités de ce type de quartiers en milieu soudano-sahélien,
- les rapports de force et les configurations locales liées au foncier,
- la manière dont une stratégie et un plan d'actions vont se construire dans des compromis entre des modes d'actions et de production habituelle du foncier urbain localement,
- et des directives et des politiques opérationnelles impulsées par la communauté internationale.

Notre analyse se fera sous le prisme d'une des parties prenantes à l'opération, celui du GRET, porteur d'une expertise sociale internationale. Le GRET est impliqué, sur le terrain, notamment dans des programmes d'habitat social, le programme TWIZE pour ceux qui connaissent. Mais surtout, également, dans ces opérations de restructuration du quartier. Dans l'opération de restructuration de la kébbé d'El Mina, le GRET a appuyé les pouvoirs politiques, dans une phase d'identification de la stratégie. Et puis, dans un second temps, le GRET a accompagné les pouvoirs publics dans la mise en œuvre de cette stratégie. Dans l'opération des gazras de Nouakchott qui est actuellement en cours, le GRET, au côté d'autres bureaux, dont le bureau Urbanis, travaille sur l'étude pré-opérationnelle qui doit préparer la restructuration de ces quartiers gazras.

Je vous ai dit ce sur quoi on allait insister. Je vais, peut-être, vous annoncer brièvement le plan. Dans un premier temps, on parlera du contexte. On essaiera de caractériser les enjeux de l'appropriation du foncier dans ce contexte des quartiers précaires de Nouakchott. Dans un second temps on essaiera de vous présenter la stratégie de restructuration retenue, les principes et les choix opérationnels faits, le schéma institutionnel et d'essayer un petit peu de décoder ces choix, au regard des enjeux politiques et des jeux d'acteurs. Dans un troisième point et en guise de conclusion, on essaiera d'identifier les impacts sur la fabrication de la ville : impacts socio-économiques, urbains, etc.

1- Le contexte : enjeux et dynamiques du foncier, les modes usuels d'intervention, le Programme de Développement Urbain

Les modes d'intervention de l'Etat avant l'arrivée de la Communauté internationale

Dans le contexte de Nouakchott, ces quartiers se sont constitués progressivement à partir des années 70, sous l'effet des migrations successives de populations fuyant la sécheresse. Des populations qui étaient à l'origine nomades et qui vivaient principalement de l'élevage et qui se sont progressivement sédentarisées. La « khaima », la tente traditionnelle du nomade, s'est progressivement durcifiée. Ce sont des quartiers aujourd'hui relativement centraux, la ville « légale » les ayant progressivement encerclés. On verra pourquoi par la suite.

Je vous présente une carte (cf. annexe). Les quartiers en question, ce sont les quartiers qui sont en gris clair. En 2000, un tiers des habitants vivaient dans ces quartiers. Sur un plan socio-économique, ce sont des quartiers assez hétérogènes, avec de fortes disparités. La « kébbé », puisqu'en l'occurrence il n'y a qu'un quartier de type « kébbé » : les habitants sont majoritairement des maures noirs ; les « haratines », les anciens esclaves. C'est une population qui est traditionnellement dominée par l'élite blanche (les maures blancs).

Tandis qu'au sein des gazras se côtoient plusieurs profils socio-économiques déterminés par des combinaisons différentes de facteurs : revenus, intégration des réseaux sociaux, âges, appartenance ethnique, avec une forte proportion de population appartenant à la classe moyenne de Nouakchott.

Donc, ça casse un peu l'image de quartiers qui concentreraient la pauvreté puisque l'on a une certaine diversité au niveau des profils socio-économiques.

Au niveau de leurs caractéristiques urbaines et de leur niveau d'équipement, ce sont des quartiers relativement denses, en termes d'habitat et de population dans le contexte de Nouakchott. J'ai également une carte illustrant ceci (cf. annexe). Le quartier kébbé est en rose foncé, et les gazras sont en vert.

Au niveau des densités, ce sont des densités fortes, surtout pour la kébbé. En noir, vous avez les fortes densités, et en clair les densités les plus faibles. Les plus fortes densités de la kébbé, c'est 450 habitants par hectare. Pour une ville, cela reste relativement faible.

Ce sont des espaces structurés par des chemins, des routes. Pour l'illustrer, voici une vue aérienne d'une gazra. Ceci permet une relative accessibilité des quartiers par 4x4, mais aussi et surtout autour des concessions, délimitées physiquement ou non. Les limites sont toujours négociées par les habitants. Des habitants qui sont proches des élites parce que dans le contexte mauritanien, et c'est peut-être une spécificité de la Mauritanie, les habitants qui vivent dans ces quartiers sont extrêmement proches du pouvoir en place. Cela est relatif mais s'explique par le fait de l'existence de relations de dépendance entre les différentes catégories sociales.

En termes d'équipements et de services, il y a de grosses carences notamment d'équipements marchands même si, du fait des initiatives des habitants et des coopérations, on a des équipements qui existent (notamment des écoles, des bornes fontaines...).

Au niveau de l'habitat, vous avez la photo d'une baraque en bois et en tôle de la kébbé. Il y a là aussi une forte disparité en fonction des quartiers. Les kébbés, ce sont des quartiers où l'on a uniquement un habitat de type très précaire, c'est-à-dire en bois et en tôle alors que dans les gazras se côtoient deux types d'habitat : un habitat précaire où on a un mélange de baraques en bois et de chambres en dur et des maisons.

Au niveau du statut foncier, on a encore des disparités avec trois critères qui structurent les modes d'occupation.

- La propriété ou non du sol, c'est-à-dire le fait d'avoir un permis d'occuper, un titre officiel reconnu.
- La propriété ou non de l'habitat, c'est-à-dire le fait d'être propriétaire de son bâti, de sa maison.
- Et l'occupation et la non occupation.

Ces critères se combinent dans les quartiers. Par exemple, dans les kébés on a une majorité de gens qui n'ont pas le permis d'occuper. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de permis d'occuper qui ont été distribués dans ces quartiers, mais les gens qui y habitent, pour la plupart, n'ont pas de permis d'occuper. C'est différent dans les gazras, puisque dans les gazras, on a des situations très complexes où se combinent ces trois critères. On a des gens qui y habitent et qui ont des permis d'occuper, des gens qui y habitent et qui n'ont pas le permis d'occuper, et des gens qui n'y habitent pas mais qui ont des permis d'occuper. Avec des doubles attributions qui complexifient ces modes d'occupation. C'est un joyeux désordre.

Ces stratégies sont traversées et structurées par quatre grands types de logique. C'est une proposition de typologie, on peut la discuter. Il y a :

- des logiques de survie : certaines familles n'ayant pas d'autres choix que de vivre dans ces quartiers,
- des logiques de patrimoine : certaines familles vivant dans ces quartiers, dans la perspective de se constituer un patrimoine mobilisable en cas de coup dur et un patrimoine à transmettre à leur descendance,
- des logiques de mise à distance de la communauté : des individus habitant ces quartiers et construisant des chambres dans la perspective, eux-aussi, de se construire un patrimoine qu'ils ne pourraient pas avoir suivant les règles d'héritage. Cela est vrai notamment pour les femmes.
- des logiques purement spéculatives d'individus qui construisent des logements dans ces quartiers alors même qu'ils n'y vivent pas.

La construction de stratégies sur le foncier dans ces quartiers, pour un acteur, est faite de ces différentes logiques, l'une n'étant pas exclusive de l'autre et les acteurs, au sein de leur trajectoire, pouvant mobiliser l'une ou l'autre de ces logiques au fur et à mesure de leur trajectoire. Ces logiques et stratégies se sont construites à partir des modes d'intervention de l'Etat dans ces quartiers.

Les modes d'intervention de l'Etat avant l'arrivée des fonds internationaux :

Des opérations « coups de poings »

Avant l'arrivée des fonds internationaux dans les années 90, l'Etat menait pas mal d'interventions dans ces quartiers au travers d'opérations correctives, sur la base de plans de lotissement avec le déguerpissement comme option de résorption. En apparence, l'Etat faisait des opérations « coup de poing », en marge de toute concertation avec les populations. Ceci dit une lecture plus précise montre qu'il y a une concertation et complicité avec certaines parties de la population, et notamment la clientèle de l'Etat.

Les modes de gestion du foncier

Les modes de gestion du foncier ont renforcé ces dynamiques. Une gestion qui se caractérise encore aujourd'hui par une main mise de l'Etat, à travers la Direction des domaines, les Préfets, avec des procédures très lourdes et coûteuses incitant les populations à passer par des filières informelles d'accès au foncier, filières, d'ailleurs dans lesquelles l'adjectif informel est très peu adapté car on trouve des acteurs formels comme les Préfets et des acteurs dits coutumiers les « cadis ». La construction d'une gestion du foncier en général et dans ces quartiers plus particulièrement recouvre des enjeux majeurs de développement et des enjeux politiques forts.

Le Programme de Développement Urbain: Des moyens colossaux pour des objectifs ambitieux

Alors, dans quelle mesure un programme impulsé par la Banque Mondiale, puisque c'est le cas, va-t-il pouvoir répondre à ces enjeux ?

La Banque Mondiale a mis en place en 2001 un programme de développement urbain, un PDU. C'est un des volets considérables de l'aide publique en Mauritanie avec 100 millions de dollars. 70 millions sont financés par la Banque. En terme d'investissement, c'est un des plus gros projets urbains d'Afrique de l'Ouest, si ce n'est le plus important. Les objectifs de ce projet sont d'améliorer les conditions de vie de ces habitants et renforcer les cadres juridiques et institutionnels de l'urbain et du foncier.

Des principes et des conditionnalités d'action

Dans les quartiers précaires, ce gros programme a trois grands moyens pour parvenir à améliorer les conditions de vie :

- l'accès aux services urbains,
- l'implantation et la construction d'équipements de base,
- la régularisation de l'occupation des sols.

Un enjeu de renouvellement des pratiques

Au-delà de ces objectifs, l'enjeu majeur de ces opérations-là, c'est d'enrayer le phénomène de spéculation et de thésaurisation sur la terre. Leurs corollaires sont les quartiers de type kébbé ou gazra. C'est véritablement un changement de la dynamique d'appropriation et de distribution de la terre qui est recherché à travers ces opérations, si elles entendent intégrer ces quartiers à la ville.

Ces opérations sont financées par la Banque moyennant certaines conditions qui sont formalisées dans le cadre de politiques et de directives opérationnelles. Pour la 4.12, pour ne pas la citer, je crois qu'elle s'appelle toujours comme cela, ces principes sont des principes de participation des habitants, d'indemnisation de tous les habitants déplacés quel que soit leur statut d'occupation, et d'indemnisation des populations. Ces principes s'imposent aux autorités comme autant de contraintes que d'opportunités. On va voir comment les acteurs jouent de ces contraintes et arrivent à construire une stratégie autour de ces contraintes.

2-La stratégie de restructuration retenue : les principes et résultats opérationnels, le schéma institutionnel, le compromis entre des intérêts divergents

Les choix opérationnels et leurs effets

Un remembrement-lotissement

Alors, les choix opérationnels qui ont été faits dans le cadre de ces opérations ont d'abord été le remembrement dit lotissement plutôt que le choix d'un remembrement dit « réajustement » et là Jean-François pourra nous dire plein de choses là-dessus. Un remembrement lotissement s'effectue sur la base d'une refonte du parcellaire existant et la création d'un nouveau parcellaire jugé plus rationnel, sur la base d'un plan de lotissement. C'est un plan octogonal au carré. Alors que dans le réajustement, on part de l'existant et on l'améliore, mais on fait des modifications de détails.

En gros, le remembrement lotissement, en tout cas dans le contexte mauritanien va déplacer un ménage sur deux, alors que le remembrement réajustement aurait permis de minimiser les déplacements. Un déplacement sur deux, soit des populations déplacées sur des zones de recasement, plus ou moins excentrées de la ville, plus ou moins équipées, en tout cas qui s'équipent progressivement.

Une indemnisation non différenciée

Deuxième choix fort dans ces opérations, c'est le choix d'une indemnisation. Donc là, on retrouve les principes impulsés par la Banque. C'est une indemnisation forfaitaire des populations qui ne prend pas en compte la valeur réelle du patrimoine affecté par le lotissement. Il y a la création d'un sentiment d'injustice alors même que le principe d'indemnisation partait de valeur d'équité.

Une participation biaisée et contrôlée des populations

C'est aussi le choix d'une participation des populations. Cette participation est biaisée, puisqu'elle se fait via des représentants de population qui sont cooptés par l'Etat. Je vous passe les détails.

Un système progressif d'accès à la propriété

C'est également un système progressif d'accession à la propriété. Pourquoi progressif ? L'Etat a choisi, dans un premier temps, de ne pas distribuer de titres de propriété, pour éviter que les gens ne revendent. Il a donc distribué, dans un premier temps, et sur une période indéterminée, théoriquement deux ans mais il ne s'est rien passé pour le moment, un badge qui n'a aucune valeur juridique, aucun ancrage légal. Théoriquement incessible, ce badge est entré comme les autres petits papiers et permis d'occuper sur le marché informel.

Un cadeau de l'Etat

Ces opérations sont de véritables cadeaux faits par l'Etat aux populations; celles-ci ne contribuant pas financièrement à l'effort d'aménagement. Enfin, il n'y a aucune réflexion sur la fiscalité, ni même sur l'institutionnalisation d'outils de gestion du foncier, quel qu'ils soient, et surtout aucune réflexion sur les moyens de réguler l'appropriation du sol, pour qu'elles n'excluent pas les plus fragiles, voire qu'elles les sécurisent. Alors concrètement, qu'est-ce que cela a donné ?

Voici l'image du quartier kébbé d'El Mina après la première phase de restructuration, donc la phase de viabilisation qui a introduit les équipements dans le quartier. On voit que le quartier suit les grandes artères de la ville. Il y a une certaine intégration. Pour la seconde phase, on n'a pas de photo aérienne, mais comme je vous l'ai dit cela s'est fait sur la base d'un remembrement-lotissement, sur la base de plans d'urbanisme.

Suivant quel schéma institutionnel se sont prises ces décisions et quel compromis s'est joué ? Je vais passer la parole à Virginie Rachmuhl.

Virginie Rachmuhl

Le schéma institutionnel

Dans le schéma institutionnel qui était prévu l'opération était pilotée par un comité interministériel présidé par le Premier Ministre. Ce comité interministériel prenait les décisions et assurait la coordination générale. Il devait être appuyé par un comité de pilotage qui lui, réunissait les directions opérationnelles qui devaient être forces de propositions techniques.

Ce comité de pilotage s'appuyait lui-même sur deux instances:

- une commission d'attribution et des compensations (CAC) qui faisait lien avec le territoire, donc du point de vue des autorités locales, des autorités traditionnelles et du point de vue des populations, et
- un comité technique qui prenait en charge la coordination des différents intervenants techniques qui devaient gérer la phase de travaux. Avec un médiateur en parallèle qui devait pouvoir réaliser des arbitrages.

Dans ce schéma, le positionnement du GRET était donc un appui ou une assistance technique à la maîtrise d'œuvre sociale qui était réalisée par l'Agence de développement urbain de Nouakchott, agence mise en place notamment et financée par la Banque Mondiale qui doit prendre en charge toutes les questions urbaines.

La maîtrise d'ouvrage globale était gérée par une administration de mission qui était le Commissariat aux droits de l'homme, à la lutte contre la pauvreté, à l'insertion qui avait donc une vocation transversale, mais là encore, financée par la Banque Mondiale.

Donc, l'intérêt de ce schéma était d'assurer :

- une coordination institutionnelle verticale et horizontale, entre différentes Directions et services,
- la circulation ascendante et descendante de l'information,
- l'articulation entre les volets techniques et sociaux, conformément aux objectifs et aux enjeux de l'opération.

Dans les faits, comment est-ce que cela a fonctionné ?

Le comité de pilotage s'est réuni une fois. La CAC s'est réuni deux fois. Les collectivités locales qui étaient présentes, jouaient en fait un rôle de figurant. Pour donner une image, on avait quelque part la tête, donc le politique qui donnait des indications, et on avait les jambes, c'est-à-dire les directions opérationnelles, la cellule de réinstallation, les directions

techniques qui, elles, étaient face au terrain, qui devaient prendre des décisions et qui n'avaient pas d'interlocuteur pour faire ce face-à-face entre le technique et le politique.

De ce fait, ce sont donc essentiellement les directives politiques qui ont primé, avec des objectifs de résultats très rapides par rapport à des objectifs qualitatifs, donnant les résultats que l'on va voir.

En réalité, du fait des dysfonctionnements du dispositif officiel, dans un contexte (et ça rappelle des choses qui ont été dites ce matin) où l'on se pose la question de l'existence du droit et de son application, en l'absence d'opérateurs, de cadre de régulation, finalement on a laissé libre cours au jeu des acteurs. Dans cette opération qui s'est réalisée, on a vu se dessiner des compromis entre acteurs qui, alors qu'ils ont des objectifs sectoriels et divergents, ont réussi finalement à s'y retrouver, un petit peu en marge des objectifs initiaux de l'opération.

Pour les populations, les stratégies d'accès ont joué à plein. Elles sont demandeuses de ce type d'opération qui leur permet d'accéder à la propriété, en l'absence de toute façon d'une offre alternative, avec quand même des effets de fragilisation des plus vulnérables : les locataires n'ont pas voix au chapitre, les familles les plus isolées, les plus pauvres ou celles qui n'ont pas de réseau, se trouvent les plus déplacées sous l'influence de celles qui sont mieux positionnées. Malgré tout, les populations et les politiques sont assez satisfaits puisqu'il y a eu relativement peu de conflits sociaux. L'opération s'est réalisée dans une certaine paix sociale. C'est à peu près 4% pour les marges de conflit à gérer.

Au niveau de l'Etat, il faudrait nuancer parce que l'Etat n'est pas une entité unique, mais finalement l'objectif politique est atteint : la résorption de l'insalubrité de ces quartiers a été réalisée avec des coûts qui sont énormes. Pour les opérateurs techniques, ce qui comptait c'était le respect des délais dans un système où il y a une difficile prise de responsabilité. Et pour les agences de coopération, quelque part les conditions formelles ont été remplies. L'absence de véritable suivi, d'évaluation plus qualitative des réalisations, n'ont pas permis de mesurer les évolutions dans la construction institutionnelle et le changement des pratiques, ce qui faisait partie des objectifs du projet.

Quant aux collectivités finalement, elles y trouvent des intérêts à court terme : elles récupèrent des services de bornes fontaines, elles émargent sur les systèmes d'acquisition informels à la propriété mais avec un manque de vision sur la gestion de ces quartiers à moyen terme.

Pour ce qui est de l'expertise sociale, le rôle du GRET, on constate une position assez ambiguë parce qu'il y a quand même un appui méthodologique qui se fait sur la transparence, une certaine rigueur, dans la méthode des déplacements, etc., mais il n'y a pas eu d'espace pour formuler une véritable proposition sur les stratégies et on est à la limite de l'instrumentalisation.

3-Impacts sur la fabrication de la ville : impacts socio-économiques, urbains, etc.

Conclusion ; est-ce que ces opérations ont permis une intégration ou pas de ces quartiers à la ville, ce qui était la question qu'on se posait ? La réponse est à nuancer.

Dans un certain sens, ces quartiers sont en partie intégrés. On voit sur la kébbé qu'aujourd'hui il y a une dynamique de valorisation, une dynamique de durcification. Il y a eu énormément de prise de valeur foncière et immobilière. Il y a une certaine sécurisation qui se met en place.

En termes d'inclusion sociale, on peut se poser des questions.

En termes de devenir et de la recréation de nouvelles gazras, on peut également se poser des questions.

Et puis, on constate, avec le changement d'échelle (la kébbé c'était un quartier - 12.000 ménages et les gazras plusieurs quartiers - 30.000 ménages), l'impossibilité d'atteindre les mêmes objectifs en termes d'équipements et des phénomènes de suréquipement sur la kébbé du fait du grand déplacement des populations.

Ce type d'opération pose la question du devenir de la ville, de son étalement, de la capacité des collectivités ou des autorités à gérer des services : est-ce qu'on n'est pas en train de fabriquer du campement en dur à long terme ? Nouakchott n'a pas de limite physique vers le désert, donc ça s'étend horizontalement, on ne sait pas forcément jusqu'où. Parfois, dans ce type de situation – avec le coup d'Etat qui s'est produit récemment - il y a vraiment une grande instabilité institutionnelle – se pose la question pour l'expertise sociale : rester, partir? Quels sont nos apports, quelles sont nos limites? Ce sont des questions que l'on se pose au quotidien.

Finalement, il y a une certaine intégration mais on vit les limites d'une réflexion urbaine qui fonctionne par opérations en l'absence d'un cadre, d'une régulation qui fonctionne. Comment dépasser ce type de difficulté puisque l'on voit bien que tout ce qui est vision à long terme, construction de systèmes de gestion urbaine, de systèmes de régulation foncière, etc., tout ce dont on parle prend du temps par rapport à des enjeux politiques, des engagements présidentiels, par rapport à des opérations qui se mènent souvent avec des intérêts de courte durée ?

Je vous remercie.

Pierre Laye

Peut-être quelques questions complémentaires ou commentaires sur ce cas de Nouakchott. J'ai l'impression que sur plusieurs des aspects de la conduite de ce type d'opération nos sociologues ont plus de spleen ou un peu plus de spleen que les financiers peuvent l'avoir sur des opérations immobilières.

Michel Arnaud

Quelle est la taille de Nouakchott actuellement et quelle est la croissance annuelle ? Pour comparer ça avec toute cette énorme machinerie mise en place pour 12.000 familles ici et 30.000 là.

Virginie Rachmuhl

Je ne connais pas la superficie de Nouakchott mais c'est 800.000 habitants avec une croissance estimée autour de 4% par an. Ca croît vite. Nouakchott est une ville qui a cru très vite et de manière très forte.

François Noisette

On a parlé logements et familles. Il y aussi des commerces et des activités. Comment tout ceci a été reconnu et traité ? Parce que faire ce choix dur d'adaptation de la trame urbaine et de sa reconstruction complète fait qu'il y a un certain nombre de gens qui ont été mis ailleurs. Est-ce que ce sont plutôt les gens qui avaient des activités qui sont restés là ? Ou est-ce qu'au contraire, il y a eu une résidentialisation totale avec quelques équipements ? On voit quelques poches sur le plan qui ont été réservées pour cela. Et avec une séparation de fonctions comme on a pu le voir ailleurs, comme j'ai pu le voir à Bâb el Oued sur la reconstruction suite aux inondations où les logements d'un côté, les emplois de l'autre.

Virginie Rachmuhl

En fait la logique a été complètement urbaine, c'est-à-dire que, sur la kébbé, on a déplacé les gens qui étaient sur les voies et sur les emprises des équipements publics, sans forcément tenir compte des commerces, etc. Sur les gazras, c'est en cours. On prend en compte les commerces, sachant qu'en général les commerces, ce sont les meilleures parcelles et ce sont souvent des parcelles qui ont un titre. Et donc, pour tous les gens sur les gazras, pour l'instant, la règle est de dire que toutes les personnes qui ont un titre, ne seront pas déplacées.

Claude Jamati

Je voulais savoir quelle était la durée de l'étude. Avez-vous eu des partenaires locaux et, si oui, quels types de partenaires locaux ?

Aurore Mansion

L'opération de la kébbé El Mina a commencé pour sa part en 2000, celle des gazeras est en cours et n'a commencé qu'il y a 6 mois environ. Le GRET n'était pas à proprement parler dans cette opération. On travaillait sur un projet d'habitat social, le programme TWIZE. On est intervenu en 2004 un peu par hasard en fait, et notre partenaire principal était l'ADU, l'Agence de développement urbain. On travaillait plus particulièrement avec leur cellule d'ingénierie sociale qui avait été créée pour prendre en charge les aspects sociaux de ce type d'opération. Aujourd'hui dans les gazras, on travaille avec cette cellule et plus largement aussi, avec les services techniques de cette agence.

Ludovic Dewaele, AFD

Juste une remarque dans le prolongement de cette présentation. On s'aperçoit, ce qui fait écho à un certain nombre de choses dites depuis ce matin, combien sont nombreux les projets et importante la masse d'argent investie dans les projets de coopération urbains dans le Sud et combien on a du mal à évaluer en fait les impacts de ces projets. Une question toute simple : est-ce que vous aviez une situation de référence au début du projet, que ce soit par exemple en termes socio-économiques, ou même s'il y avait un volet foncier ? Est-ce qu'on pouvait s'appuyer sur une situation de référence au départ et ensuite

collecter les informations sur les impacts au cours du projet et jusqu'à sa fin de façon à avoir le delta généré par le projet ? Et ça, c'est un vrai problème parce qu'on touche à une population qui est très mobile avec des trajectoires résidentielles qui peuvent changer très vite: on passe d'une périphérie de la ville, dès qu'il y a un peu de gentrification, à une périphérie un peu plus éloignée, c'est ça le phénomène d'étalement urbain finalement. Je trouve ça important de le dire en participant à ces débats d'une part, et aussi parce que ça fait écho à ce forum de haut niveau qui a lieu à Accra sur l'efficacité de l'aide.

Virginie Rachmuhl

Dans le cas de la kébbé El Mina, il y a eu des études d'impact qui ont été faites dans le cadre des études qui sont demandées pour ce type de financement de la Banque mondiale et il y a deux études d'impact en 2003 et en 2008 qui sont des études qui montrent que, globalement, les gens sont satisfaits et qu'il y a eu un véritable rattrapage, pour la kébbé, pour ce qui est de l'accès aux services.

Pour ce qui concerne les gazras, il y a une étude d'impact qui fait partie de l'étude pré-opérationnelle qui a été menée, qui vise justement à établir une situation de départ. Maintenant, sur la kébbé, il n'y a pas eu d'étude d'impact post-opération en dehors de ce que j'ai mentionné ci-avant. Il n'y a pas eu de travail par exemple pour mesurer le phénomène de revente. Nous sommes allés discuter un peu avec les gens, donc on a des impressions qui remontent mais on ne sait pas ce que ça représente exactement. On sait qu'il y a des gens qui ont dû revendre leur parcelle et qui, alors qu'ils étaient prétendants propriétaires, sont devenus locataires, donc ont finalement rechuté du parcours résidentiel, par exemple, par rapport à d'autres personnes qui ont vu leur situation s'améliorer. On a quelques éléments qualitatifs un peu impressionnistes mais il n'y a pas eu de véritable étude d'impact un peu sérieuse ou quantitative, sachant que nous, par exemple, on s'est un peu battu sur la question de l'accompagnement post-opération, l'accompagnement social notamment, pour les populations déplacées. C'est quelque chose qui a été complètement sorti de l'opération puisque, tout de suite derrière arrivaient les gazeras et ce qu'il fallait, c'était achever l'opération et passer à la suivante.

Question inaudible

Aurore Mansion

Pour le déplacement, en fait, l'opération de la kébbé, puisque celle des gazras commence à peine, s'est faite en deux temps. Dans un premier temps, ils ont ouvert les grandes artères et ils ont libéré les espaces dédiés aux équipements et donc, principe de la Banque mondiale oblige, il fallait indemniser les populations déplacées qui étaient présentes sur ces emprises. Ensuite, ils se sont dit : « Qu'est-ce qu'on fait des gens qui restent ? ». Ceci dit il y avait une zone réservée juste à côté du quartier, vraiment limitrophe, complètement équipée au moment des premières réinstallations. Donc les populations qui étaient affectées par ce déplacement, étaient vraiment gagnantes.

Dans un second temps, ils sont passés à la phase de régularisation foncière, une phase qui ne vise plus les intérêts collectifs mais les intérêts privés des gens et leur accès au foncier. Ils n'avaient pas anticipé et donc, là, il y a eu des débats sur « comment est-ce qu'on fait ? » Ils sont partis sur la même chose : on ouvre des voies, secondaires, tertiaires et ensuite, on

déplace. Au niveau social, à ce moment-là, les revendications se sont démultipliées. C'est-à-dire qu'à la base de toute l'opération, il y avait recensement qui définissait qui avait droit et qui n'avait pas droit. On peut dire que, par unité socio-économique, (la famille), les gens avaient trois, quatre, cinq numéros, donc trois, quatre, cinq terrains potentiels.

La plupart du temps, ils avaient un terrain in situ où ils étaient réinstallés, et des terrains sur les zones de relogement. Après, il y a des familles qui n'ont pas eu de chance, qui étaient toute sur la voie et tout le monde s'est fait déplacer.

Tous les habitants ont eu un badge, qu'ils restent ou qu'ils partent. Par contre dans les carrés, les réinstallations in situ, les gens ont dû se déplacer pour entrer dans les carrés puisque c'était un plan qui ne prenait pas en compte l'existant mais un plan orthogonal sur la base d'un lotissement en carré. Les déplacements in situ n'ont pas été indemnisés. Il y a eu des perdants, il y a eu des gagnants. Les grands perdants, ce sont les locataires. Ceci dit, il y a eu des stratégies mises en place, c'est-à-dire que les locataires, et les gardiens (ceux qui gardent la maison en attendant l'opération et ils donnent le nom de leur propriétaire). Ils ont réussi à se faire enregistrer. Il y a eu des régimes d'exclusion aussi par rapport à ces populations-là. Il y en a beaucoup qui n'ont pas eu d'attribution.

Ce badge, au niveau de l'accès à la propriété, devait soit disant durer deux ans. Aujourd'hui, avec les premières réinstallations en 2004 à la kébbé, il n'y a pas eu de distribution de permis d'occuper et les gens ont déjà revendu. Il y a des logiques de revente. Vu qu'il n'y a pas eu de réflexion sur un système de suivi de ces transactions, concrètement, pour la gestion du foncier, ça va être compliqué.

Caroline Bollini (du cabinet Urbanis)

Je travaille avec Aurore et Virginie sur l'étude gazra et je voulais revenir sur la question de François Noisette qui me semble très importante. En fait, pour compléter ce qu'a dit Virginie, on s'est battu pendant des mois pour essayer d'introduire un peu de vision urbaine dans cette étude, notamment sur la question restructuration-lotissement ou restructuration-réajustement. Là-dessus, on a eu énormément de débats parce qu'ils n'ont pas du tout accepté l'idée d'aller vers un remembrement-réajustement et nous, on se voyait imposer des plans de lotissement qui datent des années 1980 qui consistent, je vais le dire comme ça, à tartiner du lotissement sur des hectares et des centaines d'hectares à perte de vue, avec un refus de toute densification. Donc, on reste au sol avec des parcelles qui devaient être au départ au minimum de 120 mètres carrés et ensuite de 200 mètres carrés quand on doit loger des populations nomades. Ce sont les arguments qu'on nous opposait.

Donc, une ville à perte de vue avec un manque de moyens pour anticiper sur les équipements à construire, probablement pas d'équipements à terme, en tout cas les zones de réinstallation de la kébbé sont très mal équipées. La kébbé est équipée mais les zones de réinstallation, non.

Donc, l'option remembrement-lotissement qui consiste à déplacer plus de 50% de la population sur des simulations faites à partir de photos aériennes, consiste à construire, ce que disait Virginie, du campement en dur, un immense campement. La dimension économique notamment n'est pas du tout prise en compte. Quand on dit qu'il y a des commerces, en fait, il y a des marchés qui sont installés, qui sont prévus, mais c'est tout.

Donc, on ne fait pas de la ville. Ce sont des thèmes sur lesquels on s'est énervé, on s'est même battu avec eux, sur lesquels on est quand même arrivé à faire avancer un tout petit peu la réflexion, mais on est très loin du compte.

Virginie Rachmuhl

Ajoutons qu'il n'y a aucune contribution demandée aux familles, quelle que soit leur situation économique. Il y a à peu près 50% de la population qui est fonctionnaire, qui appartient à ce qu'on pourrait appeler la classe moyenne, même si il y a énormément de familles qui sont en dessous du seuil de pauvreté, mais c'est le cas pratiquement de la majorité de la population de la ville. Il y a des familles en difficulté et la plupart de ces familles sont dans ces quartiers, mais il y a aussi des familles qui auraient les moyens de payer quelque chose.

On n'est pas dans le schéma qui fait référence à de la production de terrains non équipés et de mise à charge des familles ultérieurement et progressivement des équipements, tel que mentionné tout à l'heure pour la Côte d'Ivoire. Avec les moyens de l'aide internationale et un petit peu de moyens locaux, on finance finalement du terrain équipé pour des familles en ne sachant pas très bien ce que ça va produire ni urbanistiquement, ni socialement. Cela pose question dans une ville où il y a très peu de moyens pour faire de l'investissement, ce qu'il y a à faire comme dans beaucoup de villes d'Afrique.

Caroline Bollini (du cabinet Urbanis)

Aucune réflexion non plus sur la gestion des services urbains, même à court-moyen terme. On est dans l'investissement pur : on va construire des routes ; comment on les entretient ? Par rapport à la population, il n'y a aucune fiscalité. Je ne veux pas être trop négative non plus.

Pierre Laye

Une dernière intervention avant de passer à la troisième contribution de l'après-midi, sachant qu'il va y avoir un débat après, sur les trois interventions de l'après-midi.

Dominique Grimbert (Villes en transition)

Villes en transition, une ONG qui travaille dans le développement urbain. On est basé à Lyon. A vous écouter, ça m'interpelle, moi aussi car on fait des opérations similaires, de la même taille et ailleurs. Ce qui me fait dire que en ce qui concerne l'appropriation des habitants, des bénéficiaires de ces projets, vu l'aspect économique et aussi vu tout ce qui est infrastructures, écouté comme ça, le projet paraît un peu parachuté. Je ne sais pas si vous avez assez de recul maintenant pour voir quelle est l'attitude des habitants. Est-ce que faire cadeau de ces titres ou de ces terres ou de ces carrés d'habitation ne contribuerait pas à une spéculation foncière par la suite ? Nous travaillons notamment au Vietnam, à Ho-Chi-Minh-ville. Cela a des avantages de faire des cadeaux mais en même temps, ça se prête à ce que, par la suite, on revende plus cher ces 5-6 mètres carrés d'habitation, et que l'on soit d'avantage assujéti à la spéculation et à ces modes d'économie informelle qui émergent un peu spontanément dans des ordres chaotiques dans des villes comme ça. C'est ma question en gros : savoir si vous avez assez de recul pour voir comment l'appropriation c'est faite et si cela ne contribue pas à une spéculation immobilière par la suite.

Virginie Rachmuhl

Cela renvoie un peu à ce que disait Vincent Renard tout à l'heure sur l'ambiguïté du chercheur, expert, etc. Donc là, on a un positionnement d'assistance technique à l'opérateur technique. On n'est pas en position d'ONG, ce qu'on est par ailleurs sur la ville à travers un autre programme. Je vais caricaturer un peu parce que je pense que c'est beaucoup plus subtil que ça, mais simplement : quand on a parlé d'information, la crainte était que finalement, en enfermant les gens, on leur permette de développer les stratégies de contournement. Tu parles d'appropriation : une des questions que l'on se pose est qu'à un moment donné, on va être sûr de la participation mais jusqu'où peut-on aller en tenant compte du contexte ? Qu'est-ce qu'on peut pousser un petit peu ? Mais en même temps on est dans un contexte donné. En Mauritanie, la société civile est quand même peu active, le fonctionnement des tribus est encore très fort et d'ailleurs, quand on travaille là-bas sur la décentralisation, on voit toutes les contradictions, les difficultés de systèmes qui viennent de l'extérieur avec des logiques qui sont complètement contradictoires par rapport à la culture locale. Les habitants sont sur des stratégies tribales, familiales, individuelles pour obtenir une parcelle. Ils ne demandent pas plus en fait.

Aurore Mansion

Juste pour revenir sur la spéculation. De toute manière, cette opération n'est que spéculation. Après, la spéculation se nuance. Elle se fait dans certain cas dans le cadre de logiques de survie comme on l'a expliqué. Même le pauvre spéculé avec des objectifs bien précis, mais il spéculé. Et cette démultiplication des ménages... le ménage n'a aucune réalité. Il est devenu réalité quand est apparue l'opération. Le ménage dans la réalité mauritanienne n'a aucun sens. Et tout le monde se revendique ménage, de la petite fille de treize ans à la femme de cinquante ans. L'opération n'est que spéculation. L'objectif n'est pas d'enrayer la spéculation, mais de la réguler. Or je pense que ce type d'opération ne régule pas la spéculation, en tout cas ne s'en donne pas les moyens. Même si nous n'avons pas de données, a priori, on a une intuition sur les systèmes de revente qui se font. Alors après, il faudrait pouvoir les étudier mais il y a déjà des transactions qui se font.

Michel Gérard

Je voulais intervenir sur la présentation du GRET. La dame avec la robe bleue devant moi s'est montrée assez sévère sur cette opération, doucement, poliment, mais elle regrettait qu'il n'y ait pas une vue prospective avec plus de densité, par exemple, pour des populations qui sortent du nomadisme. Moi, je crois que je serai beaucoup moins sévère.

Je pense qu'il est tout à fait essentiel d'arriver à résoudre, au niveau de villes avec des habitants très pauvres, la question de l'ordre urbain parce que c'est l'ordre qui est promoteur de richesses futures. Dans le désordre, on ne peut rien faire : Dans le désert, on ne peut pas amener les réseaux, c'est extrêmement compliqué. D'autre part, on sait très bien que la place sur une parcelle est un véritable substitut de l'équipement. Il ne faut pas se désoler qu'à l'heure actuelle, ça soit peu dense, ça viendra.

Je pense que les parcelles de New-York, au départ, étaient de ce style-là. C'était un réseau quadrangulaire et il y avait peu de monde sur des parcelles immenses parce qu'on y faisait sur ces parcelles toutes sortes de choses. Pour que New-York devienne la ville

extraordinairement dense qu'elle est aujourd'hui, il y a eu beaucoup de transformations, beaucoup de richesses accumulées. A Nouakchott, on aura le même phénomène, on le verra se produire.

A l'heure actuelle, il faut accepter la situation telle qu'elle est et c'est vraiment l'urgence aujourd'hui que de débarrasser l'espace public indûment occupé et puis, d'un autre côté, de dégager des espaces pour de futurs équipements publics. Voilà, c'était un petit peu une sorte d'intervention.

Virginie Rachmuhl

Je vais juste plus réagir que répondre. C'est un point de vue que vous pouvez tout à fait avoir. Si j'ai paru sévère... Ah! C'est toi la dame à la robe bleue parce que je suis en bleu aussi. Bon, ce n'est pas grave, on va répondre toutes les deux, d'accord ? Je vais finir ma phrase. Ce qu'on a essayé de montrer, c'est que justement le bilan est assez nuancé, y compris au niveau des populations. Il y avait une assez bonne acceptation sociale de ce type d'opération. Vous êtes assez optimiste. Je ne sais pas si c'est de l'optimisme, je ne sais pas si Nouakchott a le même potentiel d'évolution que New-York. Pour l'instant, le développement de la ville va plutôt, malgré tout, en s'étalant. Vous parlez dans le très long terme, dans une vision plutôt optimiste. Nous, on se positionne entre du court terme et disons, une vision à 10, 15, 20 ans, et là, on verra ce que ça donne.

Nouakchott, c'est quand même impressionnant : c'est une ville posée sur le désert. On a essayé de vous montrer quelques photos parce que...

Caroline Bollini (du cabinet Urbanis)

Robe turquoise... Je ne voulais pas dire que l'on allait leur proposer de monter des R+12 dans Nouakchott, ni même des R+3. C'était plutôt une question de vision, c'est-à-dire dans quelle perspective on s'inscrit. Et la taille des parcelles, c'est la même chose, c'est-à-dire qu'aujourd'hui, de fait, les gens se sont installés par concession sur des parcelles de 120 mètres carrés en moyenne. C'est leur habitude de vie aujourd'hui, bon, et nous, ce qu'on essaye de dire, c'est juste que l'étalement urbain a un coût et que Nouakchott ne peut pas forcément se le permettre à moyen terme. Et le problème, je renverrai à l'exemple que vous donnez, l'exemple américain, c'est que c'est peut-être ça qu'ils ont au fond en modèle. Et c'est aussi un problème.

Après, je ne suis pas pessimiste, je ne dis pas qu'il faut tout changer demain, etc. A la limite, ces questions-là étaient des questions de prospective et de vision à moyen terme. Ce qu'il faut arrêter dans le très très court terme c'est la question du nombre de millions à mobiliser pour pouvoir construire des routes, que l'on ne pourra pas entretenir... On va faire de l'étalement urbain à perte de vue, et après on ne pourra pas amener l'eau à ces populations-là. Il nous faut introduire cette réflexion sans aller exporter notre modèle de ville.

Le plus gros problème que j'ai eu dans ces débats-là, c'était l'histoire du remembrement-lotissement. Cela, ce n'est pas justifié. Cela implique de démolir tout ce qui est déjà construit puisque la majorité, dans les gazeras, c'est du logement en dur, et de déplacer énormément de monde. Là-dessus, oui, je serai assez radicale et on s'est vraiment battu. Sur le reste, c'est beaucoup plus une question d'intégration de ces éléments dans la réflexion et d'essayer d'aller vers une vision urbaine.

Mais je ne suis pas trop pessimiste non plus. La kébé, c'est quand même une réussite pour tout le monde, là-bas en tout cas.

Pierre Laye

La parole est à Hugues Leroux qui va nous parler de l'adressage en lien avec la fiscalité.

**DES OUTILS DU FONCIER : L'ADRESSAGE, COMME OUTIL
D'UNE POLITIQUE FISCALE**
Hugues Leroux, Consultant

Ingénieur de formation, j'ai exercé plus de trente ans dans les pays en développement. D'abord quinze ans en continu au Maghreb, puis de nombreuses années en Afrique et en Asie sur des projets de développement urbain, pendant une dizaine d'année sur financement national, puis avec différents bailleurs de fonds, (France, Banque mondiale, Nations Unies). J'ai eu la chance de participer à l'émergence et à la mise en place de la notion d'adressage, adaptée aux pays en développement, d'abord africains.

Le thème couvert aujourd'hui est très vaste. La première demande qui m'a été faite concernait le foncier et l'adressage comme outil d'une politique fiscale. Devant l'heureux renouveau de l'ADP par de jeunes professionnels, il m'a paru important de faire un point assez large sur ces opérations d'adressage dont la période forte va de 1989 à 2002-2003, mais qui connaît depuis un an, des opérations de remise à niveau sur quelques villes déjà adressées, ou d'engagement sur de nouvelles villes.

L'objet de cet exposé est donc : « Adressage et Appui à la Gestion municipale et à la Fiscalité ». Il exprime bien les objectifs que nous avons en tête. Le sous-titre proposé est : « Le Foncier et l'Adressage ». J'en dirai quelques mots dans un second temps. En réalité, l'adressage n'est pas vraiment un outil de politique fiscale, mais il apporte un appui à la question fiscale. Son objectif majeur est la mise en place d'une dynamique municipale et fiscale.

Le développement des opérations d'adressage s'est principalement déroulé pendant la période 1989-2003. Une nouvelle période s'est engagée depuis près de deux ans avec de nouvelles opérations et l'appui à des opérations anciennes, avec leur mise à jour.

Enfin, nos réflexions sur l'adressage et la question foncière rejoignent un certain nombre d'énoncés et de propositions qui ont été faites aujourd'hui et auxquelles nous souscrivons.

L'adressage

L'adressage est un *outil simple et pratique de gestion urbaine au service des municipalités et un précieux auxiliaire de l'action fiscale*. C'est une réponse à l'absence de localisation dans les villes à croissance rapide – on en a parlé ce matin. Il faut rappeler que dans les années 1960 -1970 -1980, les villes croissaient à la vitesse de 8 à 10%, ainsi à Kinshasa, à Abidjan et bien d'autres villes qui ont doublé en l'espace de quelques années, souvent moins de dix ans. Les taux actuels sont plus faibles, plus « raisonnables », mais cela reste encore très impressionnant. Antoine Olavarrieta en a dit deux mots ce matin.

On est face à une absence de localisation, témoignant d'une mauvaise intégration urbaine. L'absence de localisation concerne non seulement les quartiers spontanés, mais aussi les

lotissements légaux. J'ai eu la surprise en faisant une mission de post-évaluation pour la coopération française, de découvrir à Bamako des lotissements parfaitement légaux sur lesquels il y avait des plaques sur lesquelles l'adressage n'avait pas encore été fait mais les services de l'eau et de l'électricité, l'EDM (Energie du Mali), avaient mis leurs propres plaques qui apportaient concurrence et confusion sur leur signification et la localisation réelle.

Avec un faible coût, l'adressage permet de localiser des rues, des parcelles, des constructions, avec un système de cartes et panneaux qui définit les noms, les numéros des rues et des constructions et, en même temps, des objets urbains (voir plus loin).

L'adressage se résume ainsi en cinq tâches : 1) codifier, 2) cartographier, 3) panneauter, 4) numéroter, 5) indexer. Une opération d'adressage se conclut au minimum par une carte au 1/10.000, un plan pratique de la ville avec son répertoire, et un fichier informatisé des adresses.

Ces opérations d'adressage étaient un moyen pour nous d'apporter aux municipalités qui en étaient bénéficiaires une mise à jour, une mise à niveau de l'information urbaine qui n'existait pas et ça a été, je crois, bien apprécié.

Dans certaines mission d'adressage, il nous a été demandé d'ajouter la localisation de certains objets urbains (par ex. éclairage public, bornes fontaines, bornes d'incendie, etc.), et aussi d'apporter des informations précises sur les infrastructures et leur état. Ainsi ce type d'inventaire a été fait, en particulier au Cameroun, sur la voirie urbaine.

Les objectifs de l'adressage

L'adressage est réalisé d'abord pour les collectivités locales, mais il vise bien sûr les habitants, et les services publics urbains, en particulier ces deux services primordiaux de l'eau et de l'énergie. Il vise enfin le secteur privé qui y trouve des informations synthétisées qui n'existaient pas avant. De telles informations peuvent permettre à ce dernier de se positionner (par ex. où est la concurrence ?), d'établir des partenariats, éventuellement même avec les municipalités.

Les collectivités locales

Dans les collectivités locales un objectif majeur est la gestion du patrimoine public : la voirie, les réseaux, les équipements socio-collectifs. Ce qui implique la double préoccupation de suivi et de programmation. Parallèlement, et toujours pour les collectivités locales, une autre préoccupation essentielle est d'utiliser les informations recueillies pour améliorer la fiscalité : l'adressage permet en effet de localiser d'une part les activités, et d'autre part, les parcelles. On verra plus loin comment l'information sur les parcelles peut être récupérée pour des problèmes de fiscalité et de taxation sur l'occupation du sol, et pour définir également une assiette simplifiée qui pourrait augmenter les ressources.

Il faut bien sûr citer aussi l'amélioration des services d'urgence : ambulances et urgences médicales, pompiers et incendie, police. On peut mentionner au passage une application un peu étonnante qui s'est passée au Mozambique à Maputo dans les années 1996-1997, un an après le démarrage de l'adressage, financé par la coopération française. Une très grave épidémie de choléra s'est déclenchée. La cellule d'adressage a tout suite été sollicitée par les services sanitaires locaux et internationaux. Une étroite collaboration s'est alors établie avec

la cellule d'adressage qui a cartographié le suivi hebdomadaire de l'épidémie, depuis son début jusqu'à son déclin final.

Il faut également citer l'appui à l'établissement des listes électorales, une application démocratique de l'adressage

Les habitants : adressage, citoyenneté et services urbains

Sans adresse, si vous ne savez pas dire ni où vous êtes, ni comment vous retrouver, aller chez vous, peut-on être un citoyen,? L'adressage apporte ainsi une meilleure insertion dans la ville et une appartenance à la citoyenneté : amélioration du repérage et de l'orientation, facilitation des services d'urgence, localisation des équipements urbains : ce sont les retombées de l'adressage qui concernent directement l'habitant et dont il peut tirer immédiatement profit.

Les concessionnaires d'eau et d'électricité

Les trois soucis majeurs des concessionnaires d'eau et d'électricité sont le règlement des factures, la meilleure gestion de leurs réseaux, la programmation des extensions. Certes ils n'avaient pas attendu l'adressage pour s'en préoccuper. Mais ils ont été étroitement associés à chaque opération d'adressage dès le stade des enquêtes et de la numérotation des parcelles. Leurs services techniques ont ainsi pu recouper leurs propres informations et établir des tables de correspondances entre leurs données et les données localisées du système d'adressage. Ceci a été mis en œuvre dès les premières opérations au Tchad (N'Djamena), au Burkina Faso (Ouagadougou et Bobo Dioulasso) et s'est systématisé dans les autres pays.

Bilan sommaire des opérations d'adressage

Les opérations d'adressage réalisées entre 1989 et 2003 se résument en quelques chiffres : treize pays, cinquante sept villes pendant quatorze ans. 14 millions d'habitants ont été concernés, 38.000 rues numérotées avec 60.000 plaques de rue apposées, plus d'un million de portes numérotées.

En matière de financement, deux opérateurs s'y sont intéressés en profondeur, en agissant de façon concertée : la Banque mondiale et la Coopération française. Deux autres opérateurs français sont également à citer. L'AIMF (Association Internationale des Maires Francophones³) agit au Niger et au Togo à travers son entité en charge de « *La Modernisation des finances locales et de l'état civil* » (dirigée par Jean-Marie Raynaud). Le Conseil Général de Seine St Denis a financé l'adressage de Matola, ville spontanée, extrêmement pauvre, ville jumelle de Maputo au Mozambique).

³ En 2007, l'AIMF regroupe 166 villes dans 47 pays et intervient dans plusieurs villes et sur plusieurs thèmes. Les actions d'adressage relèvent de l'équipe chargée de « *La Modernisation des finances locales et de l'état civil* »

Premières orientations

La relation entre adressage et ressources municipales s'est établie dès le départ. Cela se passe au Burkina-Faso, vers les années 1985 (années *Sankara*). L'annulation du droit de propriété, donc des taxes foncières est décidé. Parallèlement 5.000 nouvelles parcelles sont distribuées en périphérie de la ville de Ouagadougou. Les personnes alors en charge du deuxième projet urbain du Burkina ont recherché un système simple, applicable à tous les habitants pour répondre à la question *Quelles ressources va-t-on pouvoir mobiliser pour la ville ?* L'idée a alors été d'identifier des critères simples : deux ont été retenus :

- *premier critère, la localisation*, c'est-à-dire le quartier, quels sont les services urbains au niveau du quartier. Y-a-t il de l'eau, de l'électricité, du goudron ou de la latérite ? Est-ce que c'est équipé ?
- *second critère, quel est l'équipement de la parcelle*, ceci pouvant se mesurer à travers la consommation d'eau, et celle d'électricités. Avec, dans un Etat très dirigiste, l'éventuelle passage par les services d'eau et d'électricité pour évaluer la consommation des ménages et établir une taxation sur l'occupation urbaine ?

Ces principes ont alors été validés par une double enquête comparative entre les systèmes traditionnels qui étaient faits sur les valeurs foncières et cette nouveau mode d'évaluation. Une bonne corrélation a été mise en évidence. Cela a été le point de départ, de la naissance, de la mise en œuvre de cette notion d'adressage.

Les principales applications

L'adressage s'applique à nombreux aspects de la vie urbaine. Il apporte des informations à jour à tous ceux, élus, techniciens, responsables, qui ont à connaître de l'urbanisme, de l'aménagement urbain, de la gestion urbaine et municipale. Sa première étape est l'établissement d'une cartographie à jour de la ville et de sa voirie.

Les premières applications concrètes sont donc l'amélioration de la gestion des infrastructures urbaines, des déchets, des services concédés, etc.

En matière de ressources fiscales, deux applications majeures sont à souligner : la *taxe de résidence* (basée sur le répertoire des portes d'habitation et l'occupation du sol) et la *taxe sur les activités*. Ainsi, lors de chaque opération d'adressage, il a été systématiquement proposé aux services fiscaux d'accompagner sur le terrain les opérations de recensement des portes et constructions. Le constat fait est qu'en matière d'activités, l'adressage apportait beaucoup plus d'informations que celles dont disposaient les services des impôts.

Chaque répertoire (ou base de données) d'adressage créé peut faire l'objet de rapprochement avec les services fiscaux centraux, à travers l'établissement de tables de correspondance informatisées. Encore faut-il que ceci soit pris en compte par les instances directement concernées, les services fiscaux centraux et les municipalités.

Au niveau des applications de l'adressage par les services fiscaux, une importante difficulté rencontrée est le rapprochement entre la mairie à travers les cellules d'adressage et les services des impôts qui doivent intégrer le système de repérage graphique et la base de données de l'adressage dans leur propre base. Il s'agit de l'établissement d'une simple table de correspondance. Mais cette difficulté est très souvent apparue. Une information récente montre qu'à Lomé, il ne s'était pas passé grand-chose au niveau de la taxe de résidence qui avait été mise en place à Lomé au moment de l'opération d'adressage.

Cette taxe de résidence était basée sur les deux critères de la localisation et du niveau d'occupation de la parcelle.

Au niveau des recettes par rapport aux émissions, les résultats observés au Burkina Faso ont été nettement insuffisants : pour 60.000 rôles à Ouagadougou, on avait 2% des recettes municipales, 5% à Bobo pour 35.000 rôles, et à Lomé, c'était négligeable.

Le constat est qu'il y a eu un partage de tâches inapproprié. Une procédure lourde, un héritage colonial, qui implique deux acteurs au lieu d'un seul : *l'émission* avec les services des *Impôts*, *le recouvrement* avec les services du *Trésor*. A quoi s'ajoute un troisième acteur, maître d'ouvrage et premier bénéficiaire de l'adressage : *la Municipalité*. D'où une difficulté de coordination largement sous-estimée, dans le contexte novateur apporté par l'adressage.

A *Maputo*, une base de données économiques a été constituée à partir des enquêtes d'adressage sur les activités. Elle a été récupérée par la direction déconcentrée des affaires économiques auprès de la mairie. Ce premier lien positif a permis de faire le recollement entre la base antérieure et les nouvelles données recueillies, et donc d'améliorer la gestion des licences d'activité et le rendement fiscal correspondant.

Une telle base de données économiques peut aussi avoir d'autres retombées intéressantes⁴. En effet, en termes de développement économique, les informations concrètes sur la localisation des activités sont propres à intéresser fortement tous les agents économiques (commerce, entreprises, artisans), soit directement, soit à travers leurs regroupements (chambres de commerces, chambres de métiers). Les « Pages Jaunes » sont aussi particulièrement concernées.

Au *Sénégal*, une expérience importante a eu lieu avec la mise en place de *registres fiscaux* dans deux villes. Cette opération a été réalisée dans le cadre du projet de l'Agence de Développement Municipal (ADM), sur financement de la Banque mondiale entre la fin des années 1990 et le début des années 2000. Pour nombre de ses actions, l'ADM s'est largement appuyé sur l'expertise locale à travers des bureaux d'études privés sénégalais qui ont accompli un travail remarquable, notre rôle étant alors d'assistance à la maîtrise d'ouvrage, en appui aux actions menées par l'ADM.

Les objectifs de ces registres fiscaux étaient de :

- évaluer les populations non imposées,
- intégrer l'adresse dans les rôles. C'était une des choses qui logiquement devait beaucoup intéresser les services des impôts mais, au passage, ce que l'on peut déplorer à Lomé par exemple, alors qu'il y avait plein d'adresses qui étaient disponibles, les services fiscaux n'ont pas fait les tableaux de correspondance ce qui n'était pourtant pas très compliqué à faire, entre l'adressage d'une part et leur propre découpage territorial administratif d'autre part,
- appuyer aussi les services du fisc et du recouvrement. Les problèmes rencontrés ont été : problèmes de logistique de l'administration fiscale sur un champ de population très large ; difficultés de ces villes où une action positive est freinée ou empêchée par l'absence ou la modestie des ressources, la faible technicité de certains services municipaux, le faible nombre de personnes même si la technicité est bonne. Des désaccords peuvent apparaître entre les différentes entités, à propos des moyens et procédures, des questions légales institutionnelles, etc....

Cette expérience sur les registres fiscaux a confirmé son intérêt pour l'administration fiscale. Mais elle a mis en évidence la nécessité *de faire une évaluation préalable* (avant l'éventuel adressage) des difficultés à affronter et des modalités des collaborations entre les municipalités et services fiscaux. L'objectif principal est d'opérer un rapprochement opérationnel et durable entre les deux parties.

Evolution récente (depuis 2007)

De nouvelles actions se sont engagées récemment à travers deux opérateurs français qui les conduisent de façon concertée :

- l'Agence Française de Développement (AFD)
- l'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF)

Trois capitales africaines sont concernées :

- NIAMEY au Niger - (AIMF-AFD)
- LOMÉ au Togo - (AFD)
- BANGUI en République Centrafricaine (AFD)

Dans le domaine de la fiscalité des activités, l'AIMF a réalisé l'adressage à Niamey dans les années 2001-2002. Puis elle a actuellement engagé un travail très important avec une enquête très complète des activités. L'AIMF intervient ainsi dans le cadre de son appui à la gestion municipale. Elle s'engage ainsi dans l'amélioration des relations entre les services fiscaux et la municipalité en apportant à chacun des outils opérationnels concrets.

Elle a, entre autres établi des schémas relationnels, montrant la façon dont l'information pouvait circuler, d'une part, entre la commune urbaine de Niamey et les cinq communes d'arrondissement et, d'autre part, avec les services centraux des impôts.

NIAMEY - Niger - AIMF/AFD - Appui à Cellule d'adressage

PHASE I - financement AIMF - 2001/2003

L'adressage de Niamey a porté sur : 2.300 rues - 10.000 plaques - 50.000 portes - Fichier données - Plan et Index

PHASE II - en partenariat avec AFD - 2008/2009

Sur communauté urbaine et cinq communes de Niamey

- extension adressage sur nouveaux quartiers périphériques,
- recensement fiscal et création banque de données urbaines,
- modernisation des services financiers,
- mise en place d'une fiscalité locale plus performante.

Création d'un fichier des contribuables et des activités taxables

Cohérence entre opération adressage pour mettre à jour les registres fiscaux et le projet de modernisation et d'informatisation de la comptabilité et des recettes municipales

LOMÉ - Togo – AFD Mise à jour de l'adressage de Lomé - 2008

Un nouveau projet complet qui s'étend sur quinze mois :

- *Actualiser l'adressage réalisé en 1997*
 - Enquêtes, cartographie, SIG, fichiers,
 - Fichiers et gestion de bases de données
- *Préparer les applications de l'adressage*
 - Gestion de la voirie
 - Amélioration recettes fiscales

Adressage, cadastre et question foncière

De lourds projets de *cadastre* en milieu urbain ont été financés dans les années 1980 par plusieurs bailleurs de fonds. Ils n'ont eu ni le succès ni les retombées fiscales escomptées. On peut citer : la pesanteur de la mise en œuvre, les coûts très élevés, la question des deux types de cadastre (fiscal et/ou légal).

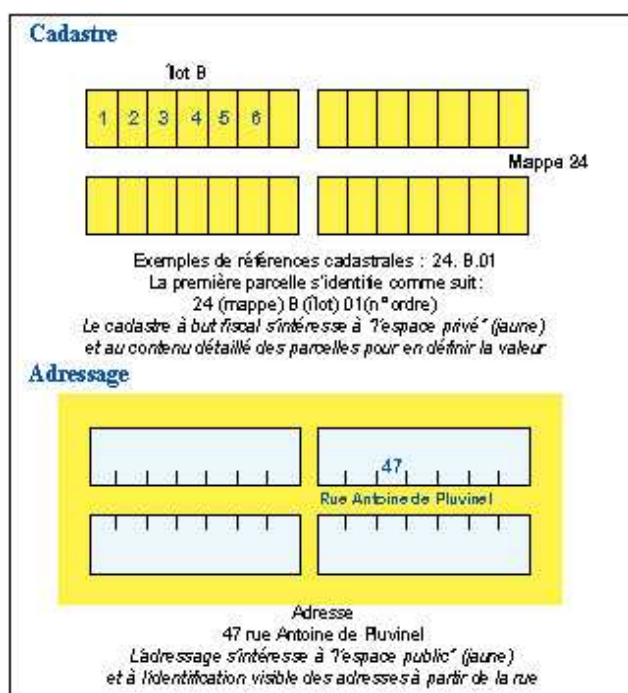
Il n'y a pas de concurrence avec l'adressage. Il existe au contraire une complémentarité certaine.

Le *Cadastre fiscal* décrit l'assiette et la base d'évaluation de propriété.

Le *Cadastre légal* définit les droits attachés à la parcelle.

Il en découle la production de plans et de registres cadastraux.

L'*Adressage* permet d'identifier l'occupation du sol



Le schéma ci-joint illustre la différence entre le cadastre qui s'occupe de ce qu'il y a dans les parcelles et l'adressage qui s'occupe de ce qui existe comme parcelles et comment elles sont localisées.

Comme l'a rappelé Joseph Comby, le Cadastre recense une propriété générée par le *haut*, à travers l'Etat propriétaire qui accorde les titres ; en opposition avec le processus par le *bas* où le droit d'usage paisible est consolidé. C'est un processus long, coûteux, qui s'est avéré souvent opaque et inefficace.

Quelles sont les options envisageables : Réformer le cadastre ? Compléter le cadastre avec les données adressage ? Revoir l'imposition foncière (ex Burkina-Faso) ?

Nota Pour une comparaison détaillée entre cadastre et adressage voir pages 36 et 37 de

l'ouvrage *Adressage et Gestion Urbaine* édité par la Banque Mondiale avec la Coopération française⁵.

Conclusion

Les opérations d'adressage conduisent à s'interroger sur les objectifs et les moyens de la politique fiscale existante, en particulier au regard de la décentralisation et des moyens donnés aux municipalités. *L'adressage ne vise pas à définir une politique fiscale. Son objectif majeur est la mise en place et l'accompagnement d'une nouvelle dynamique municipale et fiscale.*

Comment simplifier le système fiscal et ses modalités ?

- Quelle fiscalité veut-on pour quelle décentralisation ?
- Comment encourager une fiscalité locale ?

⁵ paru en Français, Anglais, Espagnol et Portugais dans la collection « Le Développement en marche » B.M.

- Comment améliorer la répartition des taxes entre Etat et Collectivités locales en lien avec la question de la décentralisation ?
- Quels objectifs peut-on viser à travers le foncier ? Mettre en place une fiscalité foncière annuelle sur la base de l'adressage et de la résidence « occupant du sol » et là on rejoint la réflexion de J. Comby.

Une question demeure : est-ce un pas vers la confirmation des droits de propriété à travers l'occupation paisible ?

Pierre Laye

On a une demi-heure pour échanger sur l'ensemble des trois interventions de l'après-midi.

Rémi Legendre (MEDAD)

J'avais une question pour Monsieur Leroux parce que j'ai entendu des chiffres qui étaient un petit peu inquiétants sur la fiscalité locale et sur ce que ça représentait dans les finances locales, puisque vous citiez en gros des chiffres de 2 à 5% en expliquant que c'était dû à des problèmes entre émission et recouvrement. Est-ce que vous avez des chiffres sur le potentiel de ce que ça peut représenter par rapport aux finances locales. En termes de potentiel, qu'est-ce que ça peut représenter ? C'est-à-dire que vous avez annoncé un chiffre de 2% pour une commune, un chiffre de 5% pour une autre commune, sur la fiscalité locale dans les ressources communales, c'est ça ? Si j'ai bien compris le chiffre que vous avez cité.

Hugues Leroux

Les chiffres que j'ai donnés correspondent au taux des recettes des taxes de résidence à Bobo-Dioulasso et à Ouagadougou rapporté aux recettes globales de la municipalité.

Rémi Legendre (MEDAD)

C'est un chiffre qui est extrêmement faible et qui pose la question: est-ce que c'est intéressant de travailler en ce sens ? L'idée que l'on a, c'est que la fiscalité locale basée sur les impôts fonciers doit permettre d'améliorer sensiblement les finances locales et les chiffres que vous annoncez ne vont pas tout à fait dans ce sens. Si les résultats ne sont pas satisfaisants, est-ce qu'au moins, il y a un potentiel qui est intéressant ?

Hugues Leroux

Disons que l'objectif rapporté au nombre de rôles émis était d'arriver à des montants beaucoup plus significatifs. Le résultat atteint, malgré le fait que la cellule d'adressage était intégrée au ministère des finances à cette époque-là, résulte sans doute d'une difficulté de recouvrement qu'on avait sous-estimée. Dans d'autres pays, on a essayé alors de mettre en place un système de *verrouillage*. Ce n'était plus à des agents recouvreurs d'aller chercher l'argent, mais les habitants eux-mêmes qui devaient, pour des opérations civiles, par exemple demande d'un crédit bancaire, démarches d'état civil, inscriptions scolaires, présenter le récépissé du paiement de leur taxe de résidence ou redevance urbaine.

Je pense que cette question n'a pas été bien résolue pendant cette première décennie des opérations d'adressage. Cependant le meilleur témoignage sur l'intérêt porté à l'adressage est celui du maire de Maputo. Alors que la cellule d'adressage de Maputo était au départ une entité à part, il a décidé, au bout de plusieurs années de travail de cette cellule, de l'intégrer comme service municipal à part entière en créant un service *ad hoc*, appelé « *Service de l'adressage et de la toponymie* ». La toponymie dont, je n'ai pas eu le temps de parler, est le passage des numéros à la nomination des rues, susceptibles d'engendrer quelques débats houleux au niveau municipal.

J'espère que les nouvelles expériences lancées à travers Niamey et Lomé, avec l'AFD et l'AIMF, vont aboutir à de nouveaux résultats grâce à une meilleure coordination entre les services de la mairie et les services fiscaux. C'est aujourd'hui encore très faible, je suis d'accord avec vous. Bangui est un tout nouveau programme, dans une ville beaucoup plus difficile.

Jean-Yves Bion (AdP)

On comprend bien l'intérêt de l'adressage pour les autorités locales, pour les gens qui ont à gérer la ville en somme. Mais comment est perçu l'adressage par les populations ? C'est-à-dire quels arguments vous pouvez avancer auprès des gens pour leur dire « Et bien, écoutez, l'adressage, pour vous, voilà ce que vous avez à y gagner ! » Est-ce qu'ils ne voient pas ça comme un procédé de flicage et de repérage par les autorités ? Est-ce que vous avez des arguments à avancer auprès des populations pour leur dire "ça vaut le coup de vous faire adresser" ? Quels peuvent être ces arguments ?

Hugues Leroux

Effectivement, c'est une question de fond que l'on s'est posée pendant toutes ces opérations : comment en parler aux populations ? A Niamey, il y a une équipe de la télévision de Niamey qui a fait un petit film de 5 minutes avec l'équipe d'adressage, d'une pédagogie remarquable. Cela se passe dans une réunion de quartier et le responsable de l'adressage vient parler aux gens de l'intérêt pour eux de l'adressage. Le premier intérêt, c'est de pouvoir avoir accès aux services d'urgence – santé, sécurité, pompiers, incendie, ne parlons pas de la police mais ça peut aussi intéresser - donc c'est quand même un argument très fort. Le deuxième argument qui pouvait surgir si on se lançait un jour dans un pays dans une réforme fiscale, serait cette fameuse carotte éventuelle d'une appropriation foncière pour des gens qui n'ont pas de titre foncier.

Mais c'est certain que la fiscalité a été un de nos moteurs, sans être le moteur unique. Le premier objectif, c'était d'abord de restituer la ville à ses gestionnaires, municipalité décentralisée ou déconcentrée puisqu'au début – la décentralisation s'est surtout effectuée pendant les années 1990 – il y avait quand même beaucoup de municipalités qui avaient des maires désignés, pas toujours forcément très motivés. Mais la question de fond était de leur permettre d'accéder à une meilleure connaissance de leur ville et un meilleur suivi. En particulier, on avait couplé à cela la gestion de la voirie et on avait monté un petit logiciel permettant de mieux suivre l'état de la voirie.

Pour les habitants, c'était quand même quelque chose d'intéressant de voir qu'on s'occupait d'eux, qu'on essayait de voir quel était le niveau d'équipement de la ville et à travers ce double système de localisation sur les cartes et de niveau de vie sur la parcelle à travers les consommations d'eau et d'électricité qui étaient le point de départ de notre réflexion. Dans la fiscalité urbaine envisagée, l'intéressant était de bien mettre en place un système d'imposition très différencié à travers les deux critères localisation/équipement de la parcelle. En effet ce n'est pas la même chose d'habiter en périphérie de la ville avec des voies même pas dessinées, de simplement cheminements, ou bien au centre avec de nombreux services, services de proximité, équipements administratifs. Cela a été notre argumentaire.

Bezounesh Tamru (Université de Lyon 2)

J'avais deux remarques. Premièrement, pour le monsieur qui nous a présenté l'adressage. Cette remarque vient de ce que j'ai vu sur Addis-Abeba où existe un système de localisation et repérage que les gens connaissent bien. C'est un système zonal, par quartier, par numéro de logement – tous les logements sont numérotés – et donc, récemment, il y a eu un système d'adressage, sur tout ce qu'on appelait « nommer les rues ». Les rues étaient nommées par rapport à des pays africains puisque Addis-Abeba se targue d'être la capitale de l'Afrique. La plupart des gens ne savent pas qu'ils vivent dans la rue du Togo ou dans la rue du Gabon. Tout ceci n'est absolument pas approprié.

La question est de savoir s'il n'existe pas de moyens pour pouvoir en quelque sorte articuler, combiner ce qui existe déjà par rapport à cette numérotation qui n'a pas eu lieu en linéaire sur les rues – c'est ce qu'on connaît en Occident – par rapport à ce qui existe déjà ailleurs dans des systèmes communistes comme cela existait en Ethiopie et qui a servi pour des systèmes, je dirais, sécuritaires de numérotation qui sont parfaitement intégrés par les populations, tandis que pour le système d'adressage actuel, vous avez parlé de panneautage, à part les panneaux, je pense que les choses ne sont absolument pas appropriées. Donc, là, c'est la question pour l'adressage.

Et je voulais dire aussi aux intervenantes qui ont fait une présentation sur Nouakchott, que les deux interventions étaient fort intéressantes, et qu'à Addis-Abeba aussi, ce que j'ai remarqué, c'est qu'il y a une opération d'habitat populaire : ce sont des habitats en hauteur, avec 3 ou 4 étages. Ceci répond à ce qu'on nommerait la ville durable et la ville compacte, n'est-ce-pas, mais, de la même façon que ce que vous avez présenté sur Nouakchott, ça avait été prévu au départ pour les populations les plus défavorisées, mais surtout à une classe cliente de l'Etat Je dois dire que finalement, tous ces appartements qui représentaient une utilisation rationnelle de l'espace, ont été revendus, reloués, repartagés. Et c'est tout un système qui s'autorégule.

Jean-François Tribillon

A entendre tout ce qui s'est dit, je me demande si l'acharnement qu'on a mis à détruire le système de gestion publique du sol, et toute l'énergie qu'on a mise à privatiser le sol était une bonne politique, à moyen terme ou à long terme. Toute cette énergie qu'on a mise, est-ce qu'on aurait pu la mettre dans un contrôle plus ou moins démocratique de la gestion publique du sol. On a joué un peu aux apprentis sorciers. Sous prétexte de détruire le système colonial qui nous paraissait extrêmement répressif, barbare, inégalitaire, on est tombé dans un autre système de propriété privée sans contrôle.

Discussion semble-t-il polémique mais inaudible dans la salle sur le caractère provoquant qu'aurait cette intervention

Alain Durand-Lasserve

Parler de gestion démocratique, je crois que c'est un petit peu une fiction, en particulier quand on se réfère à des Etats où l'administration foncière et la justice sont notoirement corrompues. Et je crois que l'une des justifications, que je ne cautionne pas, qui a été avancée par les partisans d'une privatisation de la gestion foncière, la privatisation du foncier, était que la gestion publique était devenue tellement impossible en raison du niveau de corruption qui existait, qu'il valait mieux laisser les marchés, entre guillemets, « réguler » les choses. Je ne partage pas ce point de vue mais je pense qu'il ne faut pas oublier cette justification qui a été très souvent avancée par les partisans de la privatisation et dont on voit aujourd'hui le résultat.

Jean Flouriots

Je dirais sur ce point et par rapport à Kinshasa que je connais depuis maintenant plus de 30 ans, que tous les problèmes qui ont été exposés ici aujourd'hui, on les a vus émerger sur cette ville, pour laquelle depuis maintenant 25 ans à peu près, il n'y a aucune gestion, depuis 10 ans plus un centime de dépensé dans l'entretien, que la ville, au cours de ces 30 dernières années, est passée d'un million et demi à huit millions d'habitants, qu'elle continue de grandir – il se crée chaque année 10.000 parcelles et il s'urbanise, à travers ces 10.000 parcelles, sept à huit cents hectares –, et rien n'arrête ce mouvement. Ce mouvement d'appropriation de l'espace sur la périphérie est parfaitement privé avec tout un système entre les mains des gens du pouvoir, ou de ce que l'on appelle le pouvoir, qui eux, fabriquent des documents de meilleure qualité que les documents à usage de la périphérie. Ces documents plus proches de ce qu'était la législation coloniale toujours applicable. Il n'y a pas eu un mot de changé, il n'y a rien de nouveau là-dedans.

Et la ville vit, elle continue à vivre, à se développer dans des conditions qui ne sont pas des conditions de développement, certes, et c'est peut-être là qu'est le problème, mais la ville vit et continue à grandir. Voilà.

Discussion dans la salle...

Je pense, non seulement que cette ville est durable, mais qu'elle va continuer. Elle l'a prouvé malgré les obstacles physiques dont tu parles, qui sont dramatiques : il y a des centaines de morts à chaque grande pluie parce que la ville est passée d'une plaine facile à occuper dans un ordre régulier de l'occupation de l'espace sur des collines qui sont extrêmement fragiles. Il n'empêche que, même sur ces collines où une partie des 10.000 parcelles est constituée chaque année, ça n'arrête pas les gens. Il y a une puissance de développement, de croissance, ne parlons pas de développement, prenons le mot croissance, qui fait qu'il y aura toujours là, dans un espace qui a quand même un potentiel considérable pour l'avenir, plus de 10 millions d'habitants dans 2 ou 3 ans, donc une ville pluri-millionnaire et qui, peut-être un jour, dans des dizaines ou des centaines d'années effectivement sera une espèce de New-York de l'Afrique centrale. Ce n'est pas encore le cas aujourd'hui, mais clairement, quand on est sur place, c'est ce qu'on constate, cette puissance de développement urbain. Je n'irai pas plus loin.

Michel Arnaud

Puisque la question a été évoquée, je pense que l'extension de Kinshasa depuis l'indépendance du Congo belge a été très rapide et qu'elle s'est faite dans un ordre relatif, c'est-à-dire non pas par des développements désordonnés, mais par la fabrication d'un parcellaire d'une qualité que l'on peut discuter, essentiellement grâce au fait qu'en face de Kinshasa, il y avait une ville qui s'appelait Brazzaville dans laquelle on faisait des lotissements de tout temps, à angle droit comme il se doit, et qu'il y avait assez de petits géomètres qui ont traversé le fleuve et appris aux gens de Kinshasa comment on faisait des lotissements. A Kinshasa, avant, il n'y avait pas le droit d'en faire, seul l'Etat faisait des choses et c'était des opérations immobilières. Nous, de Brazzaville, nous allions les visiter et on venait se reposer à Brazzaville.

François Noisette

Qu'il y ait des lieux où la ville grandisse, c'est l'histoire, c'est lié à des localisations, à de la politique, etc. Ce n'est pas notre sujet. Notre sujet c'est : comment ces villes qui grandissent plus ou moins vite peuvent permettre aux gens qui y habitent d'avoir de meilleures vies ? Ca fait quand même partie de l'action publique.

On met de l'argent international, et même une partie de l'argent privé, pour quand même que les gens meurent moins bêtement, qu'éventuellement ils aient une vie tout petit peu moins dure, avec par exemple les réseaux qui arrivent. C'est vrai que quand on a l'eau potable, c'est quand même un peu moins compliqué que d'aller la chercher dans un ruisseau pollué à quelques encablures.

Ensuite, il y a quand même un objectif en parlant de ville et la ville c'est aussi un projet de structuration de la société, un projet de civilisation, quelque part, pas de la sauvagerie. On peut faire des villes sauvages. Si on parle de politique foncière, fiscale, de régulation, de gouvernance, c'est pour sortir de la ville sauvage ou de la campagne sauvage.

Mais nous, nous parlons de la ville. Et dans « durable », ça existe fortement, la stabilité financière de l'édifice que nous construisons et dont on sait que c'est un exercice extrêmement compliqué où même de nombreuses villes occidentales ne savent pas encore très bien trouver l'équation. Aujourd'hui, il y a des villes qui font faillite, y compris en Europe : c'est l'Etat qui paye les factures à la sortie.

Et si, même en France, on a des comptes à peu près équilibrés, on sait qu'on les a à peu près équilibrés à énergie pas trop cher, à tout un paquet d'autres coefficients pas trop chers et qu'un des enjeux de la ville durable – et ce matin, ça a bien été dit – c'est aussi d'avoir des recettes fiscales durables pour payer un minimum de services ou les services qui font consensus. Là-dessus, le travail sur le foncier, sur la fiscalité, est une base. S'il n'y a pas de recettes fiscales, il n'y a pas d'entretien et ce que nous avons aujourd'hui, nos enfants ne l'auront pas. Parce que nous, on est assez aisé, on aura vendu nos parcelles et on sera parti ailleurs, mais les gens qu'on aura mis sur nos parcelles ne seront pas dans cette situation.

On revient bien sur la question du foncier, de sa densité d'utilisation, de la rentabilité économique des différents investissements que l'on fait, et dont on sait qu'une partie c'est

de l'image, et qu'un espace vert, ça crée du bien-vivre et que ça crée de la rentabilité économique. Ces questions-là, aujourd'hui, il y a suffisamment de gens qui y travaillent pour qu'on les intègre. Ces externalités positives qui ont été évoquées ce matin, elles sont au cœur du débat foncier. Comment je réserve du foncier pour créer ces externalités, les parcs, quelle surface de rue et là-dessus, sur le débat de Nouakchott, je partage tout à fait l'idée : est-ce qu'il y a eu un débat ? Est-ce que les ruelles que l'on faisait passer là-dedans créaient à terme plus de valeur que la ville au carré que l'on connaît sur toute la planète ?

Heureusement que l'on n'a pas passé la ville au carré dans le cœur de Sélestat ou dans les quartiers qui descendent de la cathédrale de Nevers. Les plans ont été faits, heureusement pas exécutés. Faut-il les exécuter à Nouakchott ? Au moins pour ces quartiers-là, c'est fait. On aura au moins là un modèle de la ville moderne du XXI^e siècle. Il faudra aussi du patrimoine de la ville moderne du XXI^e siècle. Je n'ai pas d'état d'âme.

Enfin, il faut un peu regarder si l'argent qui a été investi dans ce projet a été la meilleure utilisation de l'argent public international, compte tenu du nombre de parcelles concernées et des différents coûts et avantages que l'on peut en attendre. Est-ce que c'est suffisamment intéressant pour que des investisseurs mettent beaucoup d'argent dans ces parcelles ? Si c'est pour continuer à y faire quelques carottes et laver la lessive, ce n'est sûrement pas intéressant.

Michel Gérard

Je reviens un petit peu sur les toutes les interventions qui viennent d'avoir lieu, en particulier sur Kinshasa que je connais bien, beaucoup moins bien que Jean Flouriot. Cela illustre parfaitement cette force initiale des villes. C'est ça qui est à l'origine des choses et le foncier, la régulation foncière n'est jamais qu'un problème parmi d'autres.

Je me démarque pas mal de ce que vient de dire François Noisette parce qu'on est en univers incertain. On ne sait pas bien quel sera l'avenir de ces villes. L'important à l'heure actuelle, alors ça, c'est vraiment universel, c'est de protéger l'avenir. Et protéger l'avenir, on le fait par quoi ? On le fait par la simplicité.

Par exemple : ne pas critiquer trop la forme orthogonale. C'est une des meilleures. C'est une de celles qui a réussi à peu près partout. Et apprendre aux gens à faire des angles droits, c'est quand même beaucoup plus facile que de leur apprendre à faire des ronds, des formes compliquées de rues et autres choses.

Quant à la taille des parcelles, j'y reviens un peu parce que, tout à l'heure, on m'a répondu et je n'ai pas pu contre-répondre. Il est très important aussi, et je reviens à une réflexion de Vincent Renard : n'exportons pas nos modèles ! On a affaire à des pasteurs. Ces pasteurs sont des gens qui sont habitués à certaines formes de vie. Ils vivent à des niveaux très peu monétaires mais ils ont des échanges non-monétaires très importants. Donc là, il faut laisser beaucoup s'exprimer le « local » sur ce qu'il désire, pour s'adapter complètement à eux. Ça nous surprend, ce n'est pas notre ville, ce n'est pas ce que nous connaissons et ce sont sans doute des formes qui ont encore plus d'avenir que les nôtres actuellement.

Virginie Rachmuhl

Je voudrais juste répondre par rapport à votre dernière intervention. En l'occurrence il ya un phénomène d'intégration des modèles exportés et, finalement, celui qui se trouvait à exporter les modèles, se retrouve à défendre le modèle local, le modèle exporté étant revendiqué par les locaux. C'est ça qui se passe à Nouakchott.

C'est dire que quand on parle de réajustement, il faut tenir compte de ces concessions qui se sont fabriquées spontanément sur des bases locales et d'un modèle orthogonal qui est la vision des urbanistes, qui est la vision importée qui correspond à la ville moderne, à une notion de rattrapage qui est souhaité. Il y a le projet politique et le projet technique-urbanistique de faire de la ville moderne, du rattrapage donc, en mettant tout dans des carrés avec des équipements. Là, en l'occurrence, c'est ce que l'on a observé sur le terrain.

Aurore Mansion

La ville à Nouakchott, n'a pas d'histoire, pas d'historicité. Il n'y a pas d'urbanité à Nouakchott et c'est vraiment le transfert de modèle. La ville n'existait pas il y a cinquante ans. C'est un phénomène nouveau. Dire que le plan orthogonal est porté localement, moi j'ai des doutes.

Rafic Khoury

J'avais une question que je voulais poser à Hugues Leroux. Bon, je pense que les outils d'adressage sont d'un accès relativement simple. Ce sont sans doute des outils fort importants de bonne connaissance du territoire, du terrain, mais tout de même, ça pose un problème qui n'a pas été évoqué depuis ce matin et je le regrette : c'est le développement des capacités des pays bénéficiaires de ces projets. Si on veut une certaine viabilité pour ces projets, il faut qu'il y ait du personnel derrière qui soit capable de travailler et de maintenir ces bases de données, ces cartes et autres. Ceci est fondamental et, aujourd'hui, personne n'en a parlé.

Je vous signale à titre d'exemple que l'Afrique francophone est la région du monde où il y a le moins de centres de formation de géomètres au monde. Donc, aujourd'hui, je pense qu'il faut aussi laisser la place en quelque sorte à l'imagination des cadres autochtones, et aussi de pouvoir construire l'avenir de ces villes en formant des personnels qualifiés dans ces villes. Qu'ils soient dans le public ou dans le privé, peu importe, ils participeront à la conception de l'évolution de ces villes aussi. Donc, je pense qu'il faudrait apporter une certaine attention à la formation des capacités locales. Voilà.

Pierre Laye

Le problème des capacités locales est effectivement un problème qui reste à prendre à bras-le-corps, y compris sur ces thématiques d'adressage, mais en lien avec cette réponse-là, c'est vrai que Hugues, tout à l'heure, a apporté des réponses à la question sur la performance du rendement financier de l'adressage sur la fiscalité. Je crois qu'au-delà d'un certain nombre de raisons techniques ou organisationnelles des services qui expliquent, notamment en partie, la faiblesse de l'impact de ces outils-là, il y a une raison éminemment politique qui fait que ces outils-là ont un faible rendement parce qu'effectivement, une fiscalité locale, si vous n'avez pas une autorité locale qui s'investit pour faire fonctionner la machine et faire rentrer l'argent, le rendement reste faible.

Et c'est vrai que les décentralisations sont tellement à mi-parcours que rares sont les autorités locales qui se sentent prêtes à être pro-active pour avoir une politique fiscale, j'allais dire agressive, vraiment offensive. Donc, il y a un problème, j'aurais tendance à dire, d'abord politique plus que technique.

Hugues Leroux

Si je peux ajouter quelque chose, je souscris à ce que vient de dire Pierre, c'est qu'effectivement notre constat et en même temps notre souci permanent pendant toutes ces années de projets urbains, projets de développement urbain, puis projets de développement municipaux, c'était : qu'est-ce qui va se passer après le projet ?

C'est pour ça que j'ai cité avec plaisir l'attitude du maire de Maputo. Son attitude signifiait : *Je prends et j'en fait une affaire municipale*. Maputo est une ville d'une richesse certaine et à cette époque-là (et j'espère encore maintenant) paraissait bien conduite.

Le problème de l'appropriation des moyens mis en place à travers des équipes internationales est un vrai problème. C'est pourquoi, au sein du Groupe Huit, le souci constant a été de ne jamais intervenir sans être intégré dans un processus de collaboration avec des nationaux, que ce soit public ou privé. C'était systématique. C'était une tentative de pérennisation des projets à travers la suite du projet qui serait repris et conduit localement.

Dans le mauvais exemple de la taxe de résidence au Burkina - je n'ai pas les chiffres récents, je parle de chiffres de la fin des années 1990, il y a peut-être quand même d'autres ressources qui ont été apportées. Il y a aussi tout un aspect positif à travers l'implication de ces techniciens, l'appropriation d'un savoir-faire et la mise à niveau des connaissances du territoire, des connaissances de l'activité économique, etc.

Donc, c'est vrai que c'est une chose qui m'a toujours un peu désolé de voir après les projets que quelquefois cela faisait *plouf* !. En revanche, dans d'autres pays où il y avait de bonnes appropriations, on assistait à des successions de projets, premier, deuxième, troisième projet etc. Ainsi la Tunisie s'est totalement appropriée les projets urbains. J'ai participé aux deux premiers projets urbains en Tunisie. Aujourd'hui, il y a une unité qui fonctionne très bien et avec beaucoup d'efficacité. La bataille n'est donc pas perdue, mais elle peut être longue.

Michel Arnaud

La bataille est longue et elle est différente selon les pays. C'est pour ça que c'est très difficile de faire une réponse simple et globale. Je crois qu'il faut peut-être revenir à l'objectif. Ce matin, c'est peut-être Monsieur Guigou qui citait Mao pour dire « il faut d'abord un objectif et les autres ». Ca veut dire que les autres objectifs, ils existent mais un seul doit apparaître comme l'objectif dominant. Olavarrieta rappelait ce matin que le défi devant lequel sont placés les pays en développement, qui est maintenant admis généralement, c'est le doublement de la population urbaine dans une période que l'on dit de 15, 20 ans. Même si c'est 25 ans, ça ne change pas vraiment l'ordre des choses. Et il a rappelé que ça veut dire : bâtir autant d'espace urbain dans les 15 à 20 ans qui viennent que depuis le début ou disons dans les 60 dernières années, depuis 1950 puisqu'en 1950, la population urbaine de ce qu'on appelle les pays en développement était ridicule, très petite.

Dans tous les pays, on ne peut pas atteindre cet objectif avec des méthodes qui sont également ou inégalement sophistiquées. Il faut les adapter aux capacités en même temps que l'on améliore les capacités. C'est un processus qui doit aller de pair.

J'aurais voulu pouvoir citer le rapport des trois commissionnaires qui ont fait le plan de Manhattan. Pourquoi on a fait le plan de Manhattan à cette époque ou comment ? C'était en 1811. On constatait que l'arrivée de migrants venant d'Europe s'accélérait et que ceux-ci étaient sortis de l'enceinte que l'on appelle Canal Street à New-York, et s'installaient dans le désordre à la périphérie. Le désordre était tout relatif : c'était des rues un peu en biais, mais des rues quand même ! Ces gens venaient d'Europe, ils ne faisaient pas ce que font des gens qui viennent de la forêt africaine. Ils ont dit : « Nous ne savons absolument pas à quelle vitesse ces gens vont arriver. Nous ne savons pas du tout quels seront leurs revenus. Ce que nous savons, c'est qu'il faut prévoir quelque chose de simple pour qu'ils puissent s'installer simplement. Après beaucoup de réflexions, nous avons choisi la trame rectangulaire parce que, finalement, une parcelle rectangulaire, c'est quand même celle qui est la plus facile à construire. » La quantité ? « On a d'abord réfléchi à la vitesse à laquelle ils arrivent. En 1860, ils pourraient occuper la moitié de Manhattan. Et on a dit, dans ces conditions, on va faire un plan sur tout Manhattan parce que, au fond, qu'on le fasse sur la moitié ou sur le tout, c'est pareil ». Ils ont fait le plan et seulement le plan, et c'est devenu Manhattan.

Prévoir, c'est autre chose que de faire. Le foncier, c'est la prévision de la ville. Certainement, il y a des pays qui n'ont pas les capacités pour aller vers des solutions très sophistiquées et pour lesquels il faut des solutions simples. C'est le cas de Kinshasa. A la vitesse à laquelle croît Kinshasa, avec les moyens humains et financiers de Kinshasa, vraiment, je crois que la méthode de Manhattan est assez bien adaptée.

J'aimerais que les gens de Kinshasa soient plus habiles pour dessiner des routes qui suivent les vallons et nous fabriquer un paysage futur extrêmement sympathique. Mais je dis : si c'est pour simplement avoir le désordre que l'on fait ça, je dis non. L'ordre est préférable. Et dans ces conditions, je dis : ce n'est pas un pis-aller, mais c'est une nécessité fondamentale.

A partir de là, il faut faire attention et l'on ne commande pas la densité comme ça. Ce n'est pas parce que l'on fait une parcelle de 120 mètres carrés que les gens sont nécessairement plus denses que dans une parcelle de 300 mètres carrés : 300 mètres carrés, les gens peuvent y venir à trois familles. 100 mètres carrés, ils diront que l'on ne peut accepter qu'une famille. Et vous aurez le résultat inverse de celui que vous espériez en réduisant les parcelles.

Si vous faites des parcelles qui sont longues parce que la façade sur la rue coûte plus chère que la surface que l'on donne en profondeur, les gens ne savent plus quoi construire à l'intérieur. Il n'y a plus d'habitudes, on ne sait plus faire la maison qu'on voulait faire et ça n'intéresse plus les gens. Donc, il faut être très prudent dans cette affaire-là.

Au moins dans une grande partie des pays en voie de développement, les gens sont habitués depuis longtemps à la trame rectangulaire ou à peu près. Même à Dakar, même quand on faisait des quasi-bidonvilles, ils étaient sur une trame presque rectangulaire. A Nairobi où l'on n'avait pas adopté ce système, le paysage ne s'y prêtait pas si facilement, la mission d'expertise faite par l'équipe du Millenium African..., je ne sais pas comment ils s'appellent, a constaté qu'il y avait 600.000 personnes sur 3 à 4 millions d'habitants à Nairobi

dans des bidonvilles pratiquement irrécupérables parce que situés dans les fonds, les bas-fonds et sans aucune voirie intérieure. La personne qui avait fait l'étude avait dit qu'il était même impensable de lancer une opération à l'échelle de 600.000 habitants, que c'était politiquement insoutenable. C'est tout cela qu'il faut prendre en compte.

On ne dit pas qu'il est souhaitable, qu'il est magnifique de faire des lotissements simples. On dit qu'il faut faire face à un défi : le doublement des villes dans les 15 à 20 ans qui viennent. Et il faut le faire comme des militaires le feraient en campagne.

Aurore Mansion

Moi, je suis d'accord avec vous. Ceci dit, ce n'est pas parce qu'il y a un lotissement que les choses se gèrent, sont en ordre derrière. La preuve, ils ont fait un joli truc urbanistiquement mais derrière, il n'y a rien. Il n'y a aucune gestion, aucune réflexion sur une construction institutionnelle et la ville, elle ne fonctionnera pas avec un joli plan en carré.

- Dans la salle : c'est vous qui dites ça.

Non, ce n'est pas moi qui dis ça. J'en fais l'observation. Vous allez à Nouakchott : il n'y a aucune réflexion là-dessus. Prouvez-moi le contraire, mais j'affirme qu'il n'y a aucune réflexion en l'état là-dessus. On travaille avec la Mauritanie depuis quatre ans : il n'y a pas de réflexion autour d'une construction institutionnelle derrière la gestion de ces quartiers, au-delà des aspects techniques.

Alain Durand-Lasserve

Très courte intervention sur la présentation d'Hugues Leroux. Moi, je travaille depuis quelques années sur les politiques de régularisation en ville, régularisation des quartiers informels, irréguliers. J'ai travaillé dans des contextes culturels très différents les uns des autres. Je sais que l'objet de l'adressage n'est pas de régulariser mais j'ai constaté que l'adressage est un premier pas vers une reconnaissance de fait, de facto, des occupations et un premier pas vers une régularisation. De ce point de vue-là, on met souvent en avant l'objectif fiscal, mais je pense que c'est un outil qui peut être très efficace si on conçoit la régularisation comme un processus s'inscrivant dans le long terme, et comme un processus, non pas brutal, mais adapté à la capacité contributive des populations aux habitudes culturelles. De ce point de vue-là, je pense que l'adressage est un outil important et il ne faut pas négliger cet aspect-là.

Pierre Laye

Encore cinq minutes d'échanges avant la conclusion. Peut-être en haut, nos amis de l'AFD.

Caroline Bollini (du cabinet Urbanis)

J'ai une remarque, vraiment très courte. Il y a deux choses différentes. Qu'est-ce qu'on fait sur un terrain à urbaniser et qu'est-ce qu'on fait sur un terrain qui existe déjà ? C'est ça le problème. C'est-à-dire, régularisation de fait... Parce que là, le problème, c'est que pour faire un remembrement-lotissement, on casse et on déplace... Bon, j'arrête.

Pierre Laye

Je crois qu'il est nécessaire que vous fassiez tout à l'heure un petit aparté au moment du café. Vous pourrez effectivement échanger plus profondément.

Freddy Filippi (AFD)

Ce que j'ai pu constater en Afrique sub-saharienne, c'est que tous les projets d'adressage qui ont été financés sont rarement appropriés, et surtout que l'adressage est très rarement maintenu. Il se périmé très vite et dès qu'il est périmé, il n'a plus beaucoup d'intérêt. J'aimerais savoir dans quelle ville on a un adressage vivant, je dirai qui est mis à jour régulièrement. Moi, jusqu'à présent, j'ai participé, on a financé des adressages, je ne connais pas d'adressage qui soit vivant, actualisé.

Pierre Laye

Est-ce que Hugues Leroux a une réponse ?

Hugues Leroux

Je veux bien qu'on me donne un billet d'avion pour aller voir. Ou quelques billets d'avion. Je pense que ce n'est pas tout à fait juste. Je crois que ça dépend des pays. Les échos que j'ai eus récemment sur le Burkina, montrent qu'il y a quand même des suites à l'adressage. J'ai évoqué effectivement la relance de bailleurs de fonds, l'un assez particulier qui est l'AIMF, mais aussi l'AFD pour essayer de revitaliser l'adressage à Lomé. Il y a tout un programme de mise à jour, mais surtout, je crois que l'une des difficultés, c'est l'absence de moyens pour faire tourner la cellule, et c'est, je crois, ce qu'évoquait Rafic Khoury, ce qui se passe après le projet. C'est un gros problème. Je sais qu'au Mozambique, ce qui a été accordé à la cellule d'adressage qui s'est transformée, d'une part, en une Direction à la municipalité de Maputo, d'autre part, en une Direction nationale de l'adressage qui s'est occupée de cinq autres villes côtières au Mozambique, c'était la possibilité d'avoir des ressources en vendant des informations. Mais cette vente d'informations me paraît un peu négligeable par rapport aux besoins qu'il y aurait. C'est sans doute pour cela, sur ces trois villes (Bangui, Lomé et Niamey), que l'on refait une opération financée de l'extérieur. C'est vrai que l'on n'a pas résolu le problème. C'est vrai qu'il y a un mouvement qui est lent, qui est difficile. Je pense que c'est juste que l'adressage crée une situation, permet un début de citoyenneté, un début d'appropriation. Il y a un certain nombre de choses positives. Ce n'est pas un miracle. Je pense que ça correspond essentiellement à la situation des pays en développement africains.

Vous savez sans doute que l'on a fait un document avec l'aide de la Banque mondiale et du Ministère des Affaires Etrangères, en français puis traduit en trois langues, anglais, espagnol et portugais, qui est disponible. Je ne sais pas ce qu'ont fait les collègues de la Banque qui voulaient introduire ça dans les pays hispanophones et au Brésil. Je n'ai pas d'information là-dessus.

D'autre part, j'ai entendu une remarque des états existants d'adressage. On ne cherche pas à faire autre chose qu'une systématique de la numérotation des rues, même si elles ont un nom – on le prend avec bonheur s'il existe – et de la numérotation des constructions, des parcelles.

CLOTURE

Claude Jamati, Président de l'AdP

Nous n'avons pas à regretter d'avoir sélectionné ce sujet du foncier urbain. Vous savez que, chaque année, nous débattons longuement entre membres d'AdP Villes en Développement pour déterminer le sujet de la journée AdP de l'année suivante. Avant de conclure, je tiens à solliciter l'ensemble des participants quant au sujet de septembre 2009.

Mais revenons à notre journée d'aujourd'hui. Je pense qu'elle a atteint ses objectifs à savoir d'aborder le foncier un peu sous toutes ses facettes en un temps très court. Nous avons vu qu'il y avait des approches très variées, des éclairages assez différents, ce qui a donné l'occasion d'avoir des débats assez animés. Nous avons constaté, mais il fallait s'y attendre, qu'il y avait de grandes différences entre la théorie et la pratique, entre ce qu'on dit et ce qu'on voit.

Je pense que le foncier est clairement un des reflets des rapports de force entre tous les acteurs. Il y a l'Etat, les forces locales qui émergent de plus en plus, et puis le secteur privé, les financiers, etc. Nous avons parlé sécurisation, financiarisation, fiscalité. Michel Arnaud nous a dit que le foncier, c'est la prévision de la ville. C'est lié à la décentralisation et un orateur nous dit qu'il visait une fiscalité foncière annuelle. Si les collectivités locales veulent exister aujourd'hui, effectivement, il faut qu'il y ait des ressources et les ressources basées sur le foncier peuvent permettre aux collectivités locales d'émerger vraiment, plus que sur le papier.

J'ai noté également et cela nous importe beaucoup en tant qu'association de professionnels, que le foncier est un champ de travail pour nos professionnels de l'urbain. C'est ce qui est apparu notamment avec les chercheurs et les consultants qui sont intervenus.

Je voulais aussi dire pour ceux qui ne le savent pas, que les actes de nos journées d'étude tout comme les comptes-rendus de nos dîners débats sont tous en ligne, sur le site d'AdP Villes en Développement (www.adp.asso.fr). Nous essayons de diffuser au maximum, c'est notre rôle. D'ailleurs notre webmestre est membre du bureau d'AdP Villes en Développement. Et depuis cette année, vous trouverez en ligne non seulement les actes des journées précédentes, mais aussi une synthèse des actes en français et en anglais des 16 dernières années. Pour ce qui est des actes de la journée d'aujourd'hui, tous les participants et intervenants les recevront par mail, sous réserve bien sûr qu'ils se soient inscrits.

Pour terminer, je voudrais remercier la puissance invitante, c'est-à-dire le CNAM : ce lieu exceptionnel vous a inspirés. Je voudrais remercier chaleureusement Pierre Laye, l'organisateur de la journée et coordinateur des débats et membre du bureau d'AdP Villes en Développement. Le sujet n'était pas facile. Beaucoup de personnes disaient « Oh ! Le foncier ! on en a déjà parlé, c'est la quinzième réunion qui va traiter du foncier. » Et bien, vous étiez aujourd'hui quatre vingt cinq et je pense que la journée a été intéressante.

Merci à tous et à bientôt.

Ouvrages recommandés par les intervenants

Patrick Arthus « Globalisation, le pire est à venir » avec M.-P. Virard, La Découverte, 2008

Destremau Blandine, « Projets de régularisation et création d'un marché foncier à Nouakchott, Mauritanie : que sont les pauvres devenus ? », Montpellier, Colloque International « Les frontières de la question foncière – At the frontier of the land issues, 2006

Diagana Isaak, « Régularisation et intégration des quartiers précaires et « irréguliers » de Nouakchott », Belgique, Conférence N-AERUS, Quelles réponses à l'informalité et à l'illégalité des établissements humains dans les villes en développement, 2001

Durand-Lasserve Alain et Ndiaye Selle, "The social and economic impact of land titling programmes in Dakar, Senegal – Main findings of the socio-economic survey in five settlements in Dakar and Pikine", 2008

Navez-Bouchanine Françoise dir., « L'entre-deux des politiques institutionnelles et des dynamiques sociales (Liban, Maroc, Algérie, Mauritanie) », Programme de recherche PRUD, Centre National de Recherche Scientifique (CNRS), Université de Tours, France, Février 2004, (178 p)

Zekeria Ould Ahmed Salem: « Tcheb-tchib » et compagnie, lexique de la survie et figures de la réussite en Mauritanie » in Politique Africaine N° 82 de Juin 2001 qui avait pour thème « Figures de la réussite et imaginaires politiques », pp. 78-100

Liens internet

AdP : www.adp.asso.fr

AFD : <http://www.afd.fr>

USAID : U.S. Agency for international development : www.usaid.gov

Association des études foncières : www.adef.org

GRET : <http://www.gret.org/>

IPEMED Institut de Prospective Economique du Monde méditerranéen : <http://www.ipemed.coop>

Portail « Foncier et développement » : www.foncier-developpement.org