

FUM Forum Urbain Mondial, Naples, mardi 4 septembre 2012
Table Ronde ONG : Droit à la terre, droit à la ville

Maggie Cazal
USF Urbanistes Sans Frontières
Représentant des ONG du PFVT

The Round Table aims to discuss and debate:

- An analytical review of the concept and tools of the Right to Land, combining two approaches: Equity and Sustainable Environment (Ecology);
- The social and spatial impacts of neoliberal urban land policies: land grabbing, real-state, speculation, mega-projects, major international events, beautifying cities, war and occupation.
- Illustrations of the people's initiatives in defending their right to live in peace and dignity in the cities.

Participants :

Mrs. Maggie Cazal, USF, France

Mr. Joseph Schechla, HIC-HLRN, Land Forum in MENA

Mr. Gustavo Gonzalez, SCC, Central America

Mr. Cesare Ottolini, IAI, Italy

Ms. Mirjiam van Donk, Isandla Institute, South Africa

Ms. Lajana Lumanti and ACHR, Nepal

Mr. Nelson Saule, Foro Nacional pela Reforma Urbana (FNRU), Brasil

Mrs. Raquel Rolnik, Special Rapporteur, Right to Adequate Housing

Problématique et axe de réflexion

Les politiques foncières urbaines nécessitent une proposition globale pour lutter contre la ségrégation urbaine. La réglementation du foncier dans les quartiers informels ou les bidonvilles est la première étape pour le droit à la ville.

Dans les quartiers informels, le manque d'accès ou l'inégalité des droits concernant les services urbains de base pose un problème écologique majeur. Des outils de développement durable sont indispensables dans le traitement des déplacements, de l'eau, de l'assainissement, des déchets, de l'énergie et la lutte contre la pollution sous toutes ses formes : l'air, le sol et la nappe phréatique. Toutefois, le droit à un traitement équitable en termes de qualité de l'environnement et d'accès aux services ne peut être acquis sans le droit à la terre, autrement dit au foncier.

Constat

- ***Le foncier : une notion complexe***

Le foncier et ses mécanismes (juridique ou coutumiers) sont profondément / intrinsèquement liés à l'identité locale / à l'histoire locale.

Dans la majorité des situations précaires urbaines dans le monde, la règle d'usage (ou l'origine de ces occupations de sols) est l'illégalité.

Le foncier est un enjeu sensible et stratégique : l'expulsion, la confiscation, la redistribution, la prédation sur le foncier sont souvent utilisés par des parties en conflit, ou des idéologies.

- ***Une prise de conscience générale réelle de la question foncière comme facteur de sécurisation avec développement d'outil d'analyse***

La spéculation immobilière et les projets prestigieux ont des impacts très négatifs sur la justice spatiale. En raison de la hausse des prix des terrains, les habitants pauvres et les populations à faible revenu n'ont pas les possibilités d'accès au marché de logement dans la partie officielle de la ville. C'est la raison principale pour laquelle les bidonvilles sont généralement créés dans les zones informelles (non ouvertes à l'urbanisation) ayant souvent des risques de catastrophes naturelles. Ce phénomène est générateur d'injustice environnementale.

En outre, le changement climatique aura des effets désastreux sur ces zones à risque. La prise de conscience est là mais la question reste complexe pour l'ensemble des acteurs urbains : manque de temps d'analyse, de budget et de temps de déboursement, de compétences adaptées et ad-hoc, de présence d'experts locaux.

Le maintien des éléments de macrocontexte (effets du changement climatique, globalisation, craintes sécuritaires, maîtrise du foncier par les Etats et les élites, accroissement des inégalités renforçant les politiques libérales) avec les tendances de fond qui se poursuivent (évacuations, éloignement des quartiers populaires en périphérie).

La sécurité, le risque, la légalité, les grands aménagements publics servent comme arguments pour les déplacements et évictions. En réponse, des processus de régularisation foncière très laborieux sont expérimentés mais dans des contextes de politiques urbaines faibles et des politiques foncières rigides.

En résumé : des pratiques publiques évoluent peu et des bailleurs de fonds agissent avec manque de vigilance sur les dimensions sociales, urbaines, environnementales. Ils se satisfont d'aspects formels.

Questions qui se posent pour apporter des outils

- Faut-il lier le droit à la terre au droit à habiter ? Droit au foncier / Droit au logement ?
- Faut-il lier le droit à la terre à la propriété ? Le droit à habiter à la propriété ? ou faut-il prévoir un droit pour l'occupation du sol ?
- Faut-il distinguer propriété du sol et propriété du bâtiment ?
- Comment intégrer la notion de la légitimité sociale comme mesure légale d'occupation de la terre / du foncier ?
- Comment la question du foncier en ville peut-elle se poser en dehors de la question de la cohérence territoriale ?
- Quel rôle peut jouer les spécialistes locaux dans les réponses à apporter pour chaque territoire ?
- Quelles mesures peuvent être utilisées comme modèle pour garantir le droit à la terre ?
- Quels sont les outils juridiques qui peuvent être intégrés dans la politique foncière afin de promouvoir une approche démocratique de la gestion des terres ?
- Quelles sont les mesures administratives appliquées sur la régularisation foncière dans les pays émergents ou en développement ?

Les axes stratégiques

- Renforcement du rôle des collectivités locales : gouvernance locale ; politiques urbaines dans une vision globale du développement durable : lutter contre l'étalement urbain et programmer des opérations urbaines mixant habitat et activité.
- Renforcement de la maîtrise d'ouvrage sociale et maîtrise d'œuvre sociale : compétences et pilotage politique.
- Développement/diversification des méthodes et outils de financement des opérations, des ménages modestes pour l'accès à la terre et à la ville.

Dans certains pays en développement, les initiatives publiques ont été mises en place pour réglementer la politique foncière et les initiatives citoyennes essaient de protéger le droit du peuple à la ville.

Il devient très urgent de capitaliser les expériences diverses dans le domaine de la politique foncière dans le monde, afin de déterminer les meilleurs moyens de créer des villes avec ses habitants.

L'apport des ONG

- Les ONG développent de moyens d'expérimentation et d'innovation concrètes alliant aspects sociaux, techniques, financiers, environnementaux ;
- Les ONG font l'accompagnement des volets sociaux des processus de planification, réglementation (élaboration et application), conception et mise en œuvre des opérations urbaines ;
- Les ONG sont des « facilitateurs » à la construction de compromis entre aspirations des habitants et contraintes des institutions politiques, opérateurs techniques (afin de réduire les impacts négatifs). Elles peuvent faire l'intermédiation entre l'ensemble des acteurs ;
- Les ONG peuvent réaliser la capitalisation, les évaluations d'impact social, l'animation du débat pluri-acteurs, les échanges d'expériences ;
- Les ONG apportent une contribution à la construction de pratiques et politiques différentes ;
- Les ONG peuvent agir en complémentarité. Par exemple : les ONG du Nord agissent en appui (conseil) et les ONG (locales) dans les pays du Sud agissent dans l'opérationnel. ...

Recommandations pour de l'opérationnel, en tant qu'ONG "internationale, du nord" :

- Prendre le temps au maximum de la connaissance des modalités coutumières, stratégies locales des habitants (déplacements, production d'habitat, production de quartiers) ;
- Chercher à promouvoir une sécurisation d'occupation foncière plutôt qu'une régularisation juridico-administrative de propriété ;
- Considérer que l'action sur le foncier doit être en cohérence avec d'autres facteurs, éviter les actions segmentées (par projet) ;
- Passer systématiquement par les différents niveaux de décisions : comité de quartiers, municipalité (collectivités territoriales) pour arbitrer, pérenniser et régulariser les options ;
- Coordonner les actions avec les responsables locaux.

Recommandations stratégiques

- *Aspect sociétale, politique et législatif* : faire du plaidoyer pour éclaircir, actualiser, réformerles procédures à différents niveaux :
 - Niveau institutionnel et gouvernemental pour inciter à ou accompagner une évolution des réformes foncières à adapter ;
 - Niveau des acteurs internationaux et des bailleurs internationaux.

- *Aspect urbanistique, environnemental* : adapter les interventions aux stratégies urbaines en vigueur localement / A défaut de stratégie locale, proposer de l'appui à des analyses, diagnostics, proposition de stratégie de planification urbaine.

- *Aspect équité sociale et solidarité* : veiller à ce que ces stratégies intègrent la question et la place en ville des plus vulnérables (réserves publiques foncières, mécanismes facilitant la production de terrains ou de logements "sociaux", appui économique et technique à l'auto-construction.

- *Diversité existante* à prendre en compte des situations locales selon les organisations sociétales et les modèles de législation en vigueur :
 - entre modèles de "droit sur le foncier": droit de la terre avec répartition spatiale (modèle français, cadastre, PLU....) / et droit d'occupation temporaire (modèle bail emphytéotique anglo-saxon) ;
 - entre degré d'application de législation existante (juridique, coercitif ou obsolète, corruption, préemption, règlement de compte ou laisser faire, tolérance, voire collusion d'intérêt) ;
 - en termes d'arrangement d'usage entre les pratiques locales de droit coutumier et les pratiques selon la législation en vigueur ;
 - entre existence d'un droit en milieu rural et la plupart du temps inexistence d'un droit applicable aux réalités urbaines.