

Le Modèle du (domaine de la) tenure sociale

Un outil foncier en faveur des populations défavorisées



Le Modèle du (domaine de la) tenure sociale

Un outil foncier en faveur des populations défavorisées

Christiaan Lemmen

FÉDÉRATION INTERNATIONALE DES GÉOMÈTRES (FIG)

GLOBAL LAND TOOL NETWORK (GLTN)

PROGRAMME DES NATIONS UNIES SUR LES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS (ONU-HABITAT)

Copyright © Fédération Internationale des Géomètres, Global Land Tools Network et le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-HABITAT), Mars 2010

Tous droits réservés

Fédération Internationale des Géomètres (FIG)
Kalvebod Brygge 31–33
DK-1780 Copenhagen V
DANEMARK
Tel. + 45 38 86 10 81
Courriel : FIG@FIG.net
www.fig.net

ISBN 978-87-92853-50-9 (imprimé)
ISBN 978-87-92853-54-7 (pdf)
ISSN 1018-6530 (imprimé)
ISSN 2311-8423 (pdf)

Publié par la Fédération Internationale des Géomètres (FIG)

Originally published in 2010 in English as FIG Publication No. 52:
Christiaan Lemmen: "The Social Tenure Domain Model – A Pro-Poor Land Tool"

Page couverture : Éthiopie (gauche), Ghana (centre) © Christiaan Lemmen ; Bolivie (droite) © Ximena Pereira

Couverture arrière : Le bidonville de Kibera à Nairobi, au Kenya, recouvre une superficie de 250 hectares et accueille plus de 1 million de résidents. © Stig Enemark

AVERTISSEMENT

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données ne signifient pas l'expression d'une quelconque opinion de la part du secrétariat de l'Organisation des Nations Unies concernant le statut juridique de tout comté, territoire, ville ou région ou de ses autorités, ni quant à la délimitation de ses frontières ou limites en ce qui concerne son système économique ou le degré de développement. Des extraits peuvent être reproduits sans autorisation, à condition que la source soit indiquée. Les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement celles du Programme des établissements humains des Nations Unies, l'Organisation des Nations Unies et de ses Etats membres.

REMERCIEMENTS

Le concept de Modèle du domaine de la tenure sociale n'aurait pas pu être développé sans le soutien et les contributions des personnes suivantes : Dr. Clarissa Augustinus, Prof. Dr. Peter van Oosterom, Dr. Solomon Haile, Prof. Paul van der Molen, Prof. Dr. Jaap Zevenbergen et Prof. Stig Enemark. L'équipe de l'ISO 19152, qui a rédigé le Modèle du domaine de l'administration foncière, a offert un soutien constructif au Modèle (du domaine) de la tenure sociale. C'est un grand pas en avant pour les systèmes d'administration foncière. Martin Schouwenburg, Liliana Alvarez, Jan van Bennekom-Minnema et Monica Lengoiboni ont préparé le premier logiciel prototype de STDM. Remy Sietchiping et Hemayet Hossain ont fourni de précieux conseils durant le développement. Merci pour tout votre soutien.

Éditeurs : Harry Uitermark et Christiaan Lemmen

Traduction : Christol Paluku Mastaki, GLTN. Un grand merci à Claire Galpin pour l'examen de la traduction.

Design : Lagarto

Impression : 2017 Libris Oy, Helsinki, Finlande

CONTENU

AVANT-PROPOS	4
1 INTRODUCTION	5
2 BESOIN POUR LE MODÈLE : IDENTIFIER LE MANQUE	7
3 L'OUTIL STDM : REDUIRE L'ECART	10
4 LES BÉNÉFICES DE STDM : UN APPUI AU DÉVELOPPEMENT DURABLE	12
5 L'USAGE : APPROCHE SIMPLE, TRANSACTIONS NON CONVENTIONNELLES	14
6 LA METHODE : DÉVELOPPER STDM	17
POUR ALLER PLUS LOIN	19

AVANT-PROPOS

Dans la plupart des pays en voie de développement le cadastre couvre moins de 30 pour cent du territoire. Ceci signifie que, dans plusieurs pays, plus de 70 pour cent du territoire n'est généralement pas connu dans les registres fonciers. C'est l'origine d'énormes problèmes, par exemple dans les villes où plus d'un milliard d'individus vivent dans des bidonvilles et des taudis dépourvus d'installations communautaires en eau, assainissement ; ils n'ont pas de sécurité foncière ou le minima de qualité de vie. Cela cause également des problèmes pour les pays, notamment en ce qui concerne la sécurité alimentaire et la gestion foncière rurale.

Le *Global Land Tools Network (GLTN, Réseau mondial d'outils fonciers)*, facilité par ONU-HABITAT et financé par la Norvège et la Suède, est une coalition de partenaires internationaux, incluant la Fédération Internationale des Géomètres (FIG), ITC (l'Université de Twente, Faculté des sciences de la géo-information et de l'observation de la terre, Pays-Bas), et la Banque mondiale, coalition qui a décidé de relever ce défi et de soutenir le développement d'outils de gestion du foncier en faveur des pauvres (pro-pauvres), afin de remédier aux vides techniques associés aux terres non immatriculées, à la mise à niveau des bidonvilles, et à la gestion foncière rurale et urbaine.

La sécurité foncière dans ces zones s'appuie sur des formes de tenure différentes de celle de la propriété individuelle pleine et entière. La plupart des droits détenus et des revendications hors enregistrement se basent sur les régimes fonciers sociaux. Les partenaires du GLTN soutiennent le concept de continuum de droits fonciers, qui incluent les droits documentés autant que ceux sans documents, les droits détenus par des individus et des groupes d'individus, des pasteurs (nomades) et des habitants de bidonville, que ces droits soient légaux ou informels, formels ou illégaux.

Ce continuum de droits ne peut généralement pas être décrit relativement à une parcelle. Il nécessite de nouvelles formes d'unités spatiales. Un nouveau modèle a été développé pour adapter ces occupations et régimes fonciers. Il est dénommé Modèle (du domaine) de la tenure sociale (STDM). Un premier prototype de STDM est disponible. Il s'agit d'un système de gestion de l'information foncière pro-pauvres qui peut être utilisé pour appuyer la gestion foncière en faveur des populations défavorisées dans les zones urbaines et rurales, et qui peut aussi être associé, connecté au système cadastral afin que toute l'information y soit intégrée.

Le président du Groupe de travail 7.1 de la Commission 7 *Cadastres et Gestion foncière*, Christiaan Lemmen, a conduit depuis 2002 le développement du STDM, en étroite collaboration avec ONU-HABITAT. L'ITC, financé par le GLTN, a développé un premier prototype de STEDM, qui est soutenu par la Banque mondiale.

Ce rapport de la FIG présente les besoins et les propriétés de STDM en tant qu'outil, ainsi que l'usage et les bénéfices que l'on peut en tirer comme moyen essentiel pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement.

Prof. Stig Enemark
President, FIG

Dr. Clarissa Augustinus
Chef, Section des terres et de la tenure,
Division mondiale,
ONU-HABITAT

1 INTRODUCTION

Les systèmes fonciers (NDLR en anglais Land Administration System, LAS) fournissent l'infrastructure de mise en œuvre des politiques foncières et des stratégies de gestion foncière en appui au développement durable. L'infrastructure inclut des dispositifs institutionnels, un cadre légal, des procédures, des normes, de l'information foncière, des systèmes de gestion et de diffusion, ainsi que des technologies requises pour soutenir les attributions, les marchés fonciers, l'évaluation, le contrôle de l'usage, et le développement d'intérêts fonciers.

Dans de nombreux pays, une telle infrastructure n'est pas disponible à l'échelle nationale. Ce n'est en fait le cas que pour 25 ou 30 pays à travers le monde. De surcroît, nous remarquons que les LAS actuels sont limités par le fait que les régimes fonciers coutumiers et informels ne peuvent être inclus dans ces enregistrements. En général, les systèmes fonciers ne sont pas conçus à ces fins.

Les LAS actuels requièrent des extensions afin d'inclure tous les types de tenures existants. Ce besoin n'est toutefois pas toujours reconnu, et les changements institutionnels sont difficiles à mettre en œuvre.

Le Modèle (du domaine) de la tenure sociale (STDM) pourrait pallier ce manque : STDM permet d'enregistrer tous les types de tenure possibles. STDM permet de formaliser ce qui peut être constaté sur le terrain en termes de tenure, et selon ce qui est convenu avec les communautés locales. Cet accord est considéré comme un élément de preuve du terrain.



© Christiaan Lemmen

Figure 1 : L'image satellitaire comme base pour la collecte de données. Les gens reconnaissent immédiatement les routes et les unités spatiales sur les images. Les images à haute résolution peuvent être agrandies et imprimées avec en superposition, des impressions du quartier. Les limites peuvent être dessinées sur les images, à partir de l'identification de celles-ci sur l'image.

Les habitants de zones informelles dans les pays en voie de développement sont très attentifs et intéressés par les images satellitaires agrandies ou des photos aériennes qui peuvent leur être présentées par des visiteurs.

Le visiteur sera vite entouré de plusieurs habitants.

Les gens comprennent vraiment ce qu'ils voient sur l'image. Ils peuvent identifier l'emplacement de leur maison et de celle de leur voisin (voir Figure 1).

Pour l'acquisition de données concernant les « *Relations Personne-Foncier* », les géomètres, en tant que professionnels du foncier, sont utiles pour l'appui et la gestion de ce type d'acquisition de données. Ceci implique d'élargir le champ de la gestion foncière ; hormis les levés de terrain traditionnels réservés à la tenure formelle, il peut y avoir une perspective, tel qu'indiqué, pour les tenures informelles. Les géomètres comprennent qu'il peut y avoir des différences dans la précision spatiale, entraînant différents niveaux de qualité pour la précision. Les géomètres peuvent non seulement fournir des plans précis, mais ils connaissent également le niveau de précision qu'a ou devrait avoir un plan foncier. De plus, les géomètres ont de l'expérience en observation de terrain appliquée à la gestion foncière.

ONU-HABITAT, avec l'appui de la FIG et de la Banque mondiale, ont développé STDM jusqu'à son prototype, en se basant sur une base de données libre, dotée d'un logiciel SIG libre, en étroite collaboration avec l'ITC. FIG et ONU-HABITAT sont impliqués dans le développement d'une norme ISO pour le Modèle du domaine de l'administration foncière (Land Administration Domain Model, LADM), incluant STDM¹. Dès que cette norme ISO sera disponible, elle pourra être utilisée par les communautés de données libres et par les intégrateurs de logiciels commerciaux afin de développer les systèmes de gestion foncière. Cette norme ISO peut être adaptée et élargie aux objectifs locaux afin d'éviter de réinventer la roue.



© Stig Ehemark

Les zones en gestion foncière coutumière sont normalement hors des systèmes d'enregistrement foncier formels. Malawi.

¹ Le MDAF est en développement par le Comité technique 211 (TC21) de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) et identifié en tant qu'ISO 19152. FIG a pris l'initiative pour ce modèle de domaine normalisé pour le domaine de l'administration foncière. ONU-HABITAT est impliqué dans ce développement. Cette norme internationale devrait être disponible en 2011.

2 BESOIN POUR LE MODÈLE : IDENTIFIER LE MANQUE

Il existe un vide dans les systèmes fonciers conventionnels : les formes de tenure coutumières et informelles ne peuvent pas être prises en compte. Il existe un besoin pour des approches d'administration foncière hors du schéma classique.

Là où il y a peu d'information sur le foncier, il y a peu ou pas de gestion du foncier. Les systèmes fonciers conventionnels sont fondés sur l'approche *par parcelle* (NDLR *relecteur cadastre et arpentage*), telle qu'appliquée dans les pays développés et mise en œuvre dans les pays en voie de développement à l'époque coloniale (NDLR immatriculation). Un système plus flexible est nécessaire à l'identification des divers types de tenures foncières dans les communautés informelles ou les zones coutumières.

Les levés traditionnels coûtent cher en temps et en argent. Pour ces raisons, des solutions de remplacement sont nécessaires, par exemple les levés de limites fondés sur des constats relevés à l'aide de GPS portables ou grâce au dessin des limites sur des images satellites. Ceci implique bien sûr une précision différente pour l'acquisition des coordonnées ; les géomètres le comprennent. De tels professionnels sont utiles à l'obtention de niveau de qualité (NDLR classe de précision) et, plus tard, afin d'améliorer la qualité des coordonnées.

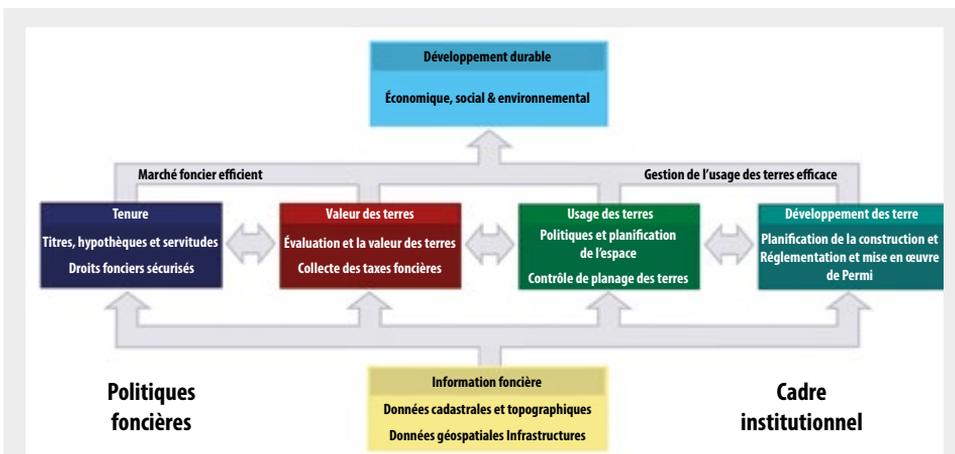
Il y a un besoin urgent pour une couverture complète de toute terre par un LAS. Ceci est attendu non seulement pour l'enregistrement des droits formels mais aussi des droits informels et coutumiers. Egalement pour gérer la valeur et l'usage de la terre et des plans de développement. Ceci fait référence au modèle de Stig Enemark traitant de la perspective mondiale en matière de gestion foncière (voir Figure 2). Une couverture complète du foncier dans un système foncier est seulement possible si est en place, un modèle souple et flexible permettant l'inclusion de toutes les terres et de tous les individus dans les quatre fonctions de gestion foncière.

STDM comblera ainsi le vide technique dans les pays en voie de développement en ce qui concerne l'administration foncière couvrant la totalité du territoire.

L'impact des catastrophes naturelles et des désastres tels que le tremblement de terre de 2010 en Haïti est difficile à gérer du fait du manque d'information claire notamment concernant la disponibilité d'espaces pour la relocalisation temporaire des sinistrés sous des tentes. Après le tsunami de 2004 (NDLR Sri Lanka), des terres dont les propriétaires étaient morts ont été accaparées.

Il est très étonnant que les interventions dans la vie quotidienne des communautés par l'industrie minière, l'agriculture industrielle, ou le déboisement se voient récompensées par l'attribution par le gouvernement de titres de propriété foncière, tandis que les droits des communautés locales ne sont pas reconnus. Dans le même temps, les femmes cherchant à accéder à la terre vivent la discrimination de la part de la communauté, en contradiction avec les politiques foncières nationales. Vu les actuels problèmes relatifs à l'urbanisation, à l'environnement, comme à l'accès au foncier, à l'alimentation et à l'eau, il est nécessaire d'avoir un panorama global de qui vit où, dans quelles conditions de tenure, et pour quelles zones. Les revendications foncières qui se chevauchent doivent être incluses, tout comme les acquisitions ou les occupations foncières illégales. Une cartographie complète des *Relations Personnes - Foncier* est nécessaire.

Une telle extension vers un système foncier plus flexible devrait se fonder sur une norme globale et devrait être gérée dès le début par les communautés locales elles-



L'administration des terres comprend une gamme étendue de systèmes et de processus e afin de gérer :

- *Le régime foncier* : l'attribution et la sécurité des droits fonciers ; les levés légaux ou informels permettant de déterminer les limites de l'unité spatiale ; le transfert de droits ou l'usage d'une partie à une autre par la vente ou la location ; et la gestion et l'arbitrage des incertitudes et des conflits concernant les relations du régime foncier et les limites.
- *La valeur foncière* : évaluation de la valeur des terres et des propriétés ; la collecte de revenus par les impôts ; et la gestion et l'arbitrage de l'évaluation foncière et les litiges fiscaux
- *L'usage des terres* : le contrôle de l'usage de la terre via l'adoption de politiques de planification et de réglementation sur l'usage de la terre au niveau national, régional et local ; l'application des règlements relatifs à l'usage de la terre ; et la gestion et l'arbitrage des conflits en matière d'usage du foncier.
- *Le développement foncier* : la construction d'une nouvelle infrastructure physique, la mise en œuvre de planification de la construction et le changement de l'occupation des sols à travers les permis de planification (NDLR plan de développement urbain et rural) et l'octroi de permis.

Inévitablement, ces quatre fonctions sont interreliées. Ces interrelations apparaissent parce que les usages conceptuels, économiques, et physiques de la terre et des propriétés influent sur la valeur de ces derniers. La valeur foncière est aussi influencée par le potentiel d'usage dans le futur, lui-même déterminé à travers le zonage, les règlements de planification de l'usage, et les processus d'octroi de permis. Les politiques et la planification d'occupation du sol vont, évidemment, déterminer et réguler le développement du foncier futur.

L'information foncière devrait être organisée de manière à combiner les données cadastrales et topographiques et à lier l'environnement bâti (incluant les droits fonciers sociaux et légaux) avec l'environnement naturel (incluant les questions topographiques, environnementales, et de ressources naturelles).

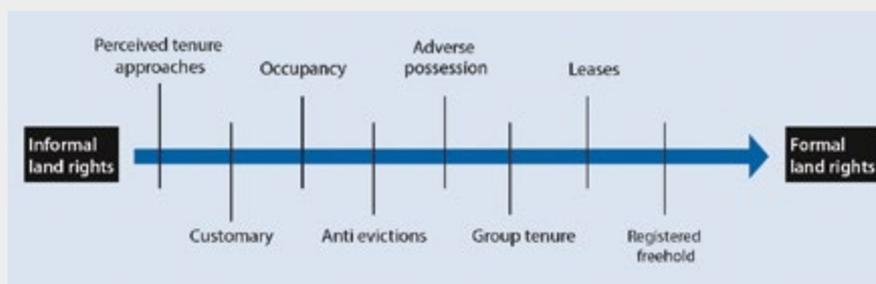
(Williamson, Enemark, Wallace, Rajabifard, 2010)

Figure 2 : Les systèmes fonciers fournissent une infrastructure pour la mise en œuvre des politiques foncières et des stratégies de gestion des terres en appui au développement durable.

mêmes. La normalisation permet l'intégration de la collecte de données par les communautés dans le système foncier formel ultérieurement.

Ceci ne devrait pas porter à croire que le titrement formel des propriétés foncières n'est pas important et nécessaire, mais, seul, dans la plupart des pays en voie de développement, il n'est pas suffisant pour assurer la sécurité foncière à la majorité des citoyens. Les régimes fonciers informels et coutumiers ont une influence considérable. Le titrement de la propriété foncière individuelle contrecarre souvent les besoins et les aspirations des pauvres, notamment à cause de son coût. Les riches propriétaires sont souvent contre le titrement des propriétés foncières parce qu'il permet d'identifier les zones qui pourraient être accaparées. Ils sont également intéressés par les espaces situés en dehors du système officiel, et donc les espaces disponibles et pouvant être accaparés.

Dans de nombreux pays, les droits fonciers des personnes morales et physiques sont documentés dans un registre foncier et les parcelles et leurs limites sont enregistrées dans un cadastre. Parfois ces organisations existent sont réunies dans la même institution. Les praticiens du droit foncier et immobilier (NDLR notaires, avocats, agents immobiliers, ...) et les géomètres appuient les processus d'arbitrage et de maintenance de l'information. En règle générale, il n'y a pas de guichet unique pour les transactions de droits fonciers. Les citoyens doivent prendre en charge tous les coûts de ces transactions, ce qui souvent favorise la corruption. Ceci fait que dans de nombreux pays, l'administration foncière n'est pas une activité très populaire. Les gens devraient être sûrs que l'administration foncière est la *leur* et soutient *leur* développement.



Le continuum des droits fonciers est une gamme des formes possibles de tenure qui peuvent être envisagées comme un continuum. Chaque continuum fournit des ensembles de droits et des degrés de sécurité et de responsabilité différents. Chacun permet différents degrés d'application. Différents régimes fonciers peuvent opérer à travers ce continuum et les lots et habitations au sein d'un village peuvent changer de statut, par exemple quand un habitant informel se voit accorder un titre ou un bail. Les régimes fonciers informels ou coutumiers peuvent devenir légitimes après avoir été officialisés, en particulier là où les nouveaux systèmes et lois tardent à répondre à l'augmentation des besoins ou aux changements.

Dans ces circonstances, et là où les mécanismes locaux empêchent les pauvres d'accéder à la terre, les gens tendent à opter pour des arrangements informels ou coutumiers afin d'avoir accès à la terre dans ces zones qui autrement seraient inabordables ou non-disponibles (ONU-HABITAT, 2008).

Figure 3 : Le continuum des droits foncier du GLTN.

En 2003, ONU-HABITAT a proposé l'approche du Continuum de droits fonciers, approche perfectionnée et adoptée par les partenaires de STDM. Un exemple du Continuum est présenté dans la figure 3.

En conclusion, il existe un besoin urgent pour l'émergence d'un système foncier qui fonctionne différemment et en complémentarité avec le système conventionnel d'information foncière. Les types de tenures qui ne sont pas basées sur les parcelles cadastrales formelles et qui ne sont pas enregistrés requièrent de nouvelles formes de système de gestion foncière.

3 L'OUTIL STDM : REDUIRE L'ECART

Le concept STDM a pour objet de combler le vide ; c'est un standard pour des Relations flexibles entre Personne et Foncier.

À sa base, STDM se concentre sur l'humain. Il est inclusif de tous et de tous les types de relations liant les personnes au foncier. Comment les installations informelles peuvent-elles être des « occupations illégales » ? Les gens ont besoin du foncier pour vivre.. Chaque être humain a besoin d'un espace, d'un espace sûr.

STDM est une initiative d'ONU-HABITAT pour soutenir la gestion foncière pro-pauvre. STDM est conçu spécifiquement pour les pays en voie de développement, disposant d'une très faible couverture cadastrale dans les zones urbaines avec des bidonvilles ou dans les zones rurales à gestion traditionnelle du foncier par la coutume. Il est aussi conçu pour les zones sortant de conflit armé (post conflit). STDM se concentre sur toutes les relations entre les personnes et le foncier, indépendamment du niveau de formalisation ou de la légalité de ces relations.

STDM est en cours de normalisation ISO, comme spécialisation de LADM. Le terme « spécialisation » signifie qu'il y a quelques différences terminologiques : le « droit foncier » dans un système formel est considéré comme une « relation de tenure sociale » dans STDM. Il faut bien noter que si le droit formel est également une relation de tenure sociale, les relations de tenure sociale ne sont pas toutes des droits fonciers formels.

Les relations « personne - foncier » peuvent se décrire comme les relations d'occupation d'unités spatiales par des personnes ou groupes de personnes (parties).

Les *parties* sont des personnes ou groupes de personnes formels ou informels, qui composent une entité unique identifiable. Un groupe de personnes peut être informel comme une tribu, une famille, un village, ou formel comme une société, une municipalité, un Etat, une coopérative de fermiers, ou une communauté paroissiale. Cette liste n'est pas exhaustive et peut être complétée, adaptée à la situation locale, le cas échéant selon les besoins de la communauté.

Les *droits fonciers* peuvent être des droits réels tels que la propriété privée, le droit de louer, l'usufruit et la nue-propriété, le droit de bail, le bail, ou la propriété de la personne publique, propriété investie de la domanialité privée ou publique (NDLR appelée domaine public) . Ils peuvent aussi être les relations de tenure sociale telles l'occupation, la location, les droits informels et non formels, les droits coutumiers (qui peuvent être de différents types et avec des noms spécifiques), les droits indigènes et traditionnels, et la possession. Des revendications peuvent se chevaucher, des différends et des si-

tuations de conflits peuvent en découler. Ce peut être une privatisation anarchique. Ici encore cette liste n'est pas limitative ; elle doit être complétée par les cas locaux de tenure.

Une *restriction* est un droit formel ou informel, une charge, une limitation qui empêche de faire quelque chose. Par exemple, il n'est pas permis d'être propriétaire de terres coutumières. Il peut également s'agir comme limitation au droit de propriété, d'une servitude ou d'une hypothèque. La restriction peut avoir une dimension temporelle, comme dans le cas du nomadisme, lorsque les pasteurs transhument et traversent les terres selon la saison. Cette dimension temporelle a parfois une définition vague, telle que « tout juste après la saison des pluies ».

Les *unités spatiales* sont les espaces de terre (ou d'eau) où s'appliquent les droits et les relations de tenure sociale. Selon la norme ISO LADM/STDM ces zones peuvent être représentées par un texte (« de cet arbre à cette rivière ») ou un point unique, comme par une série de lignes non structurées, ou par une surface, et même comme un volume en trois dimensions.

La diversité de représentation des unités spatiales permet de traiter les systèmes fonciers communautaires, ruraux, ou urbains, ou tout autre type d'espace, tel que les cadastres marins et tridimensionnels. L'identification d'unités spatiales peut se réaliser sur une photographie, une image ou une carte topographique. Des croquis et cartes sommaires peuvent être dessinés localement. Une carte sommaire peut aussi être dessinée sur un mur et prise en photo.

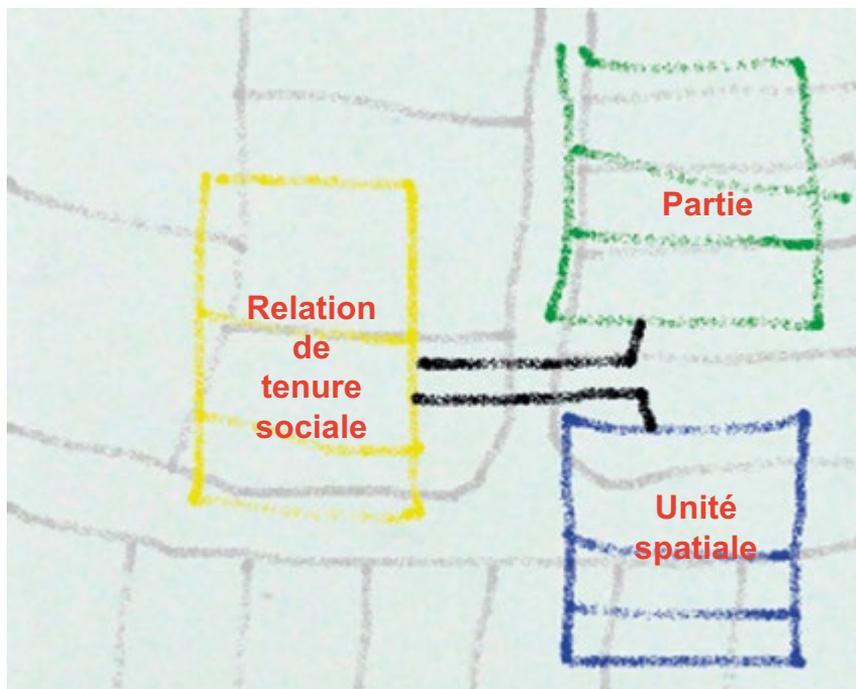


Figure 4 : L'essentiel de STDM : parties (tribus, peuples, villages, coopératives, organisations, gouvernements), relations de tenure sociale (relations « personnes-foncier », qui peuvent être formelles, informelles, coutumières ou même post conflit), et les unités spatiales (représentations de la réalité du régime foncier, qui peuvent être représentés par des croquis, des points, des lignes ou des polygones).

Veillez-vous référer à la Figure 4 pour l'essentiel : les parties, les relations de tenure sociale et les unités spatiales de STDM.

En conclusion, la flexibilité de STDM se trouve dans le fait de reconnaître que les parties, les unités spatiales et les relations de tenure sociale peuvent apparaître sous plusieurs formes, dépendant des traditions, cultures, religions et comportements locaux. L'enregistrement dans STDM peut ne pas être basé sur l'enregistrement formel de droits fonciers formels, et peut aussi se fonder sur des observations de la réalité, menant à un enregistrement des droits informels fonciers et d'usage de la terre . Ceci est aussi l'application des principes du «Cadastre 2014» de FIG.

4 LES BÉNÉFICES DE STDM : UN APPUI AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

L'information sur le foncier sera fournie dans toutes les zones et à tous les citoyens en appui à l'éradication de la pauvreté.

Hernando de Soto déclare que « dans les économies de marché, une vie civilisée n'est pas due simplement à une plus grande prospérité, mais à l'ordre qu'amènent les droits de propriété formels ». Si la communauté mondiale croit sincèrement que des systèmes fonciers appropriés sont nécessaires à l'éradication de la pauvreté, au développement durable et au développement économique, il devient évident qu'une attention particulière doit être portée avant tout aux systèmes fonciers des pays en voie de développement.

À ce jour, la plupart des pays, états ou provinces ont développé leur propre système foncier. Certains pays gèrent un enregistrement d'acte translatif, tandis que d'autres gèrent un enregistrement de titres de propriété. Certains systèmes sont centralisés, d'autres sont décentralisés. Certains systèmes sont fondés sur une approche de limites apparentes, d'autres sur des limites arpentées et bornées. Certains systèmes fonciers ont des visées fiscales, d'autres légales.

STDM peut contribuer au développement durable en fournissant une administration foncière flexible et non conventionnelle. Il peut être vu comme un prolongement du système foncier en vigueur. Il peut débiter avec un processus de cartographie communautaire des terres et des droits de propriété. Souvent les communautés ont de faibles connaissances concernant les lois foncières, et les zones dans lesquelles ces communautés vivent ne sont pas administrées. Plusieurs organisations portent une attention à ce problème et il existe des réseaux tels que le réseau établi par des anthropologues *Indigenous Mapping Network*. La cartographie de la tenure dans les bidonvilles est une autre question captant l'attention au niveau international.

Selon la situation locale, différents modes d'enregistrement comme l'immatriculation et l'enregistrement des droits fonciers sont possibles. En milieu rural, ce peut être couvrir des aires coutumières avec des unités spatiales. Ces unités spatiales peuvent être enregistrées comme du texte dans lequel les limites sont décrites avec des mots. Ou comme des lignes dessinées sur des images satellitaires de faible résolution (voir Figure 5). La tribu peut être représentée par son chef. La propriété officielle peut être représentée par une unité spatiale décrivant l'étendue du droit de propriété officiellement enregistré, son propriétaire et les limites identifiées par un arpentage (mesure précise sur le terrain).

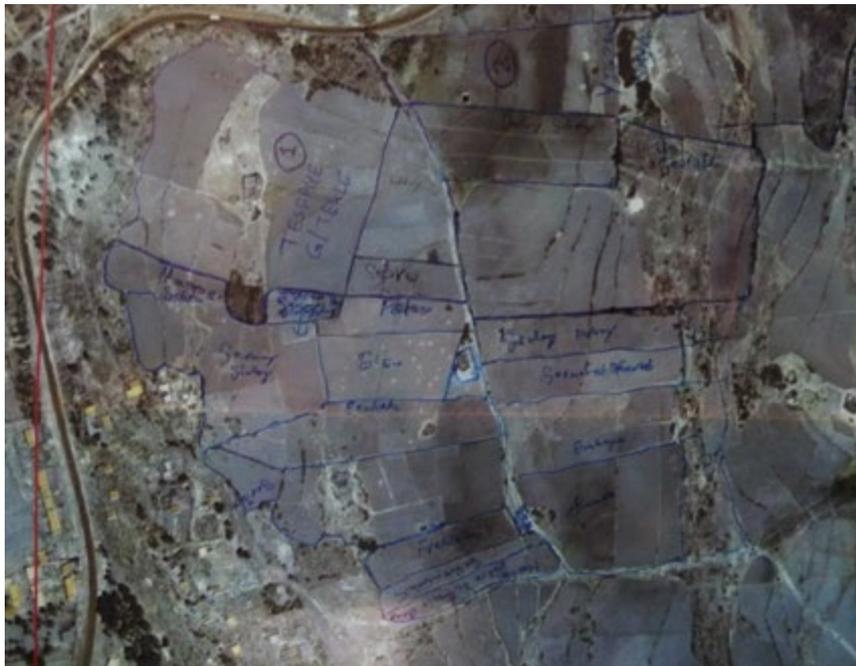


Figure 5 : Des données collectées et superposées sur une image satellite, dessinées au stylo. Un papier de qualité est nécessaire sur le terrain pour résister à la poussière, au soleil et à la pluie, à l'humidité et à la manipulation par de nombreux utilisateurs !

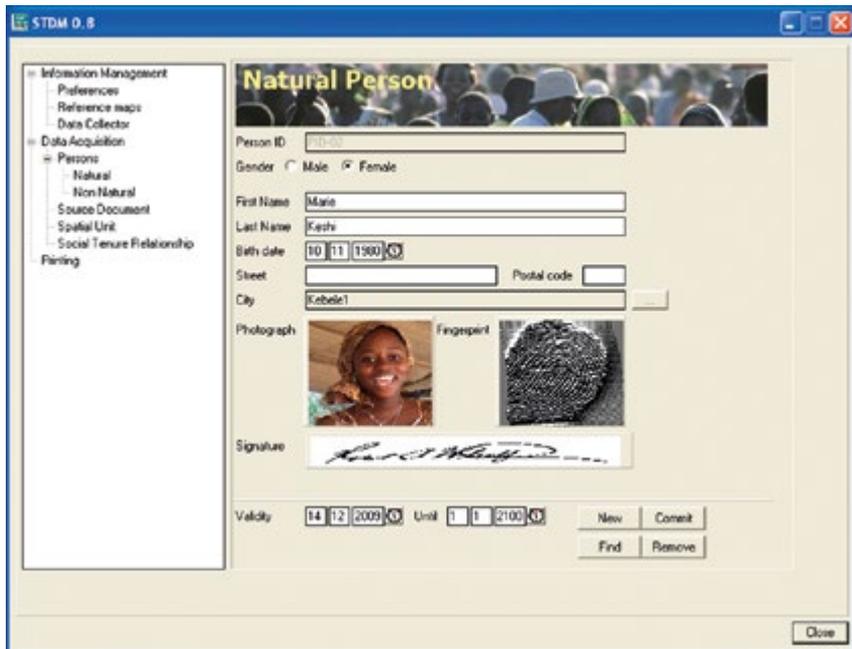


Figure 6 : Une capture d'écran du prototype du logiciel STDM. Un exemple où une empreinte digitale et la photo d'une utilisatrice du foncier sont disponibles dans l'interface. Cette personne peut être reliée à une unité spatiale, par exemple un point unique, via les relations de tenure sociale

Les gens vivant dans des cahutes dans les bidonvilles peuvent être identifiés par des empreintes digitales (voir Figure 6). La relation de tenure sociale aux unités spatiales peut être représentée par des points collectés avec des instruments GPS de navigation et les documents originaux peuvent être imprimés depuis des sites web fournissant des données spatiales. Les unités spatiales dans les districts urbains d'activité peuvent être des parcelles conventionnelles avec des limites précises. Pour leur part, les unités spatiales dans les zones résidentielles peuvent provenir de photographies aériennes. Si toutes les données sont collectées suivant la structure *Partie, Relation de tenure sociale, Unité spatiale*, l'intégration dans le système foncier officiel est possible.

L'approche STDM ouvrira de nouveaux marchés aux professionnels du foncier et sera une opportunité de développer de nouvelles habiletés et d'améliorer les capacités de gestion. STDM permet que chaque citoyen, sans oublier les pauvres, puisse être couvert par une forme de système de gestion foncière et par ce moyen améliorer la capacité d'administration des professions du foncier, tout comme aborder les défis futurs, tels que le changement climatique. De même STDM peut contribuer à la réduction de la pauvreté si les droits fonciers et les prétentions de pauvres sont pris en considération dans le système foncier officiel. Ceci améliorera la sécurité de la tenure, favorisera la résolution de conflits, limitera les expulsions forcées, et aidera les pauvres à collaborer à la gestion foncière avec les professionnels du foncier tout comme l'amélioration des grands bidonvilles urbains ou la gestion foncière rurale.

5 L'USAGE : APPROCHE SIMPLE, TRANSACTIONS NON CONVENTIONNELLES

État d'esprit - Ceci est une invitation à ne pas dire d'emblée que la mise en œuvre de STDM est impossible du fait de la législation actuelle ou à cause de l'actuel contexte institutionnel . Non, c'est plutôt une invitation pour commencer à penser comment STDM pourrait être mis en œuvre afin de représenter toutes les relations qui peuvent être observées dans une communauté entre les individus et la terre. Commencant tout d'abord comme un système d'information foncière de la communauté qui peut ensuite être relié puis, dans le futur éventuellement, intégré dans un système foncier officiel .

Le fait qu'il existe plus de relations de tenure sociale que de droits fonciers positifs doit être accepté, spécialement au niveau politique et au plus haut niveau de l'administration. Sa meilleure expression se fait par la formalisation dans une politique foncière. Les agences foncières et les professionnels du secteur privé doivent avoir la volonté d'adapter leur façon de travailler afin de permettre de traiter des concepts de STDM, en comparaison de l'approche conventionnelle du foncier, incluant la reconnaissance d'une gamme de droits et de mécanismes pour recueillir la date de ces droits fondés sur une approche participative au sein de la communauté.

Une expertise est nécessaire dans chaque bureau où le logiciel STDM est utilisé, tant au niveau de l'administration foncière que dans les TIC. Le dilemme entre l'accès communautaire et l'ampleur du soutien technique pour les TIC doit être résolu de manière appropriée. La conscientisation et une culture de mise à jour signifient : a) pour les détenteurs en tenure sociale, la conscience qu'ils devraient rapporter les changements survenant dans leur tenure sociale; b) que le système administratif soutenant STDM

devrait traiter les changements rapportés et c) conserver des exigences de déclaration suffisamment simples afin qu'elle demeure accessible à tous, y compris les pauvres.

En premier lieu, les données doivent être recueillies. Les communautés (villages, coopératives, habitants de bidonvilles, et organisations non gouvernementales) peuvent organiser cette étape. Ils ont toutefois besoin d'outils.

Les tests sur le terrain concernant l'usage potentiel d'images satellites à haute résolution ont été entrepris afin de créer des plans parcellaires dans des villages sélectionnés. Après avoir imprimé sur papier les images à une échelle de 1/2000, les limites des unités spatiales ont été identifiées sur le plan à l'aide d'un stylo lors de campagnes sur le terrain. La collecte de données sur le terrain a été entreprise en présence des détenteurs de droits fonciers et des représentants officiels locaux. En plus des limites, des données administratives telles que le nom des villages, ont été recueillies. La compréhension des impressions d'images satellitaires à l'échelle 1/2000 était bonne, ce qui a rendu le processus très participatif.

Suite à l'acquisition des données sur le terrain, les images, avec les limites dessinées, ont été scannées et superposées sur les images originales. Les limites dessinées ont été vectorisées et affectées d'un identifiant. Des identifiants provisoires peuvent être utilisés lors de la collecte de données terrain. Après avoir été vectorisées, les données spatiales peuvent être reliées aux données sur la personne utilisant une relation de tenure spatiale. Les données doivent alors être présentées aux communautés locales pour une enquête publique, par exemple en projetant l'image et les limites sur un écran (s'il y a de l'électricité). Les populations locales peuvent être invitées à vérifier les données.

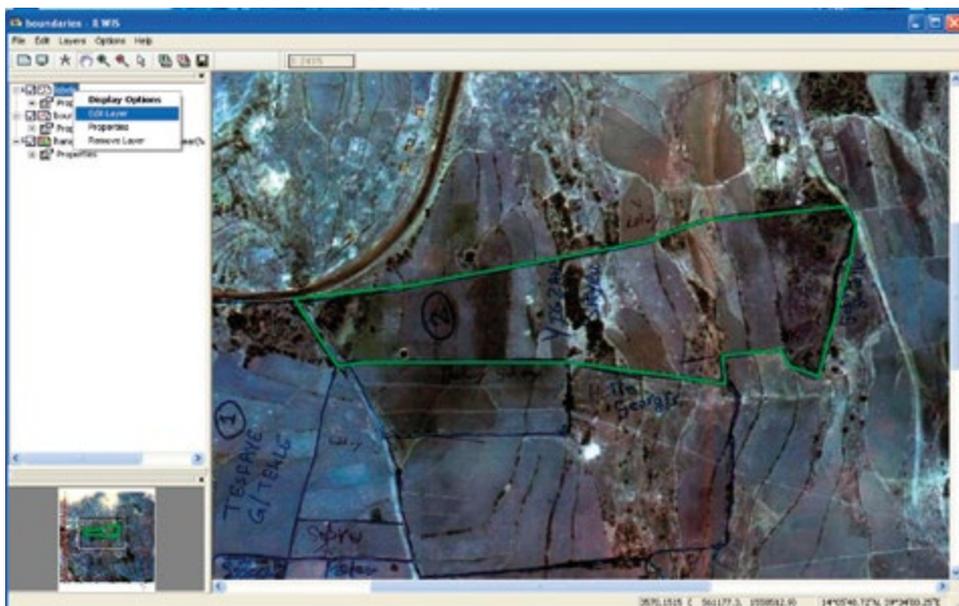


Figure 7 : Capture d'écran du prototype du logiciel STDM. Un cas où les limites dessinées sont vectorisées en polygones fermés. Ces polygones peuvent être reliés aux personnes à l'aide de relations de tenure sociales.

Plus tard, il devrait être possible d'entreprendre des transactions non conventionnelles, par exemple changer une relation de tenure sociale « d'informel » à, par exemple, « occupation » et, plus tard, à propriété privée.

La capture de données à partir de GPS de navigation est possible, toutefois elle est mal comprise par les populations locales. En général, les observations faites grâce à l'image ou à l'enregistrement vocal sont bien comprises dans le contexte des approches participatives.

Dans STDM, le justificatif présenté sur le terrain peut être scanné et inclus comme un document source authentique (voir figure 7). Différents types de documents de référence sont possibles : images, cartes, photos, etc.

Avant d'aller sur le terrain, un renforcement des capacités est nécessaire. Ceci est facile avec les images. L'usage de « stylos numériques » semble très intéressant à des fins de collecte de données. Avec un stylo numérique les lignes dessinées sur le papier peuvent être lues par un ordinateur et géoréférencées immédiatement. Ainsi, le scanage n'est pas nécessaire.

L'usage de STDM prend tout son sens au moment du maintien des données. Comment passer d'une relation de tenure sociale informelle à une relation formelle, et d'une relation de droit d'usage personnel à un droit qui soit officiel? L'inventaire des droits informels peut être vu comme une liste de tâches à faire après avoir intégré les données



© Christiaan Lemmen

Figure 8 : Les droits fonciers des habitants de bidonville ne sont généralement pas reconnus et la situation est souvent considérée comme illégale. Dans certains cas, l'inclusion dans le système foncier officiel n'est pas possible. Des extensions du système foncier officiel sont urgentement nécessaires afin de rendre possible l'enregistrement de toutes les relations entre les personnes et le foncier.

collectées par les communautés locales avec les données des institutions en charge du foncier, ce faisant peut être en collaboration avec d'autres institutions. Parfois il y a des oppositions pour reconnaître les droits informels : les « droits informels » sont appelés « droits illégaux ». Ceci ne prend pas en compte la réalité de ce qui est observé. Les fonctionnaires le savent. Les gens ont besoin d'un toit quelque part et dans de nombreux cas le gouvernement connaît les zones d'occupation informelle, mais pendant longtemps n'intervient pas.

Comment passer d'une situation de conflit (revendications conflictuelles) à une relation officielle ? Encore, une liste de tâches à faire pour le gouvernement, soit de régulariser les droits ou prendre d'autres décisions basées sur l'enregistrement des droits.

L'accès des femmes à la terre peut être organisé par l'enregistrement de quote-parts de droits. Ceci est possible dans STDM.

La qualité des données spatiales peut être améliorée à une étape ultérieure du développement. Il faut noter qu'il peut y avoir un besoin accru de données géographiques précises dans les bidonvilles. En effet la valeur des terres dans les bidonvilles près des centres urbains peut être très importante.

En conclusion, le concept STDM appuie l'acquisition de données par la communauté. Ceci donne aux gens le sentiment que les données sont les leurs. Plus tard, les données peuvent être formalisées et intégrées au système officiel. Ceci est possible grâce à une approche standardisée.

6 LA METHODE : DÉVELOPPER STDM

L'état actuel et la route vers l'achèvement

Le *Global Land Tools Network* (GLTN, réseau mondial pour les outils foncier), une coalition de partenaires internationaux, incluant le FIG et l'ITC, a décidé de relever ce défi et soutient le développement d'outils de gestion du foncier en faveur des-pauvres, afin entre autres choses de prendre en compte les écarts techniques associés aux terres non enregistrées, à la mise à niveau des bidonvilles, ou à la gestion foncière rurale.

La sécurité de la tenure foncière des individus dans ces zones compte sur des formes de tenure différentes de celle de la pleine propriété privée. La plupart des droits et des réclamations se basent sur l'occupation. Les partenaires du GLTN soutiennent l'idée d'un continuum de droits fonciers, qui inclut les droits documentés et ceux qui ne le sont pas, détenus par des individus ou des groupes, des pasteurs nomades, dans des bidonvilles qu'ils soient légaux, informels et illégaux.

L'écart technique comblé par STDM est sur le chemin critique de l'atteinte d'un bon nombre des Objectifs du millénaire pour le développement, notamment l'objectif 1 sur la sécurité alimentaire, l'objectif 3 sur la promotion de l'égalité du genre et l'autonomisation des femmes, et l'objectif 7 sur la garantie d'un environnement durable, incluant la qualité de vie des habitants de bidonvilles.

Un premier prototype de STDM a été développé à l'ITC afin de tester le concept, l'aspect et la convivialité de l'outil, et le déroulement des transactions a été mis en œuvre. Dès que cette évaluation sera terminée, une version sera disponible pour la saisie et le maintien de jeux de données complets.

Les spécifications doivent être disponibles pour le développement de logiciels par les communautés Open source (logiciels libres) ou par des fournisseurs de logiciels commerciaux. Le terme « Logiciel libre » signifie que le développement des logiciels peut être partagé. Les deux voies, Open source et logiciels commerciaux seront nécessaires, selon le niveau de développement de l'administration foncière. Une quantité importante de données devant être accessible 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 requerra des logiciels commerciaux de gestion de l'information au moins tant qu'il n'existera pas une expertise suffisante sur les produits Open source (Base de données et SIG)

En conclusion, STDM¹ est un outil en faveur des pauvres, et le développement du concept et d'un prototype est financé par le GLTN et soutenu par la FIG, la communauté internationale de professionnels du foncier. Le rôle de la FIG est donc de représenter et recommander ce modèle d'un point de vue professionnel et de fournir un environnement professionnel pour son développement et sa mise en œuvre.

¹ Le prototype se base sur un logiciel libre : la base de données Postgres, ILWIS GIS et Apache Tomcat pour supporter une architecture de serveur client en base JAVA.

POUR ALLER PLUS LOIN

Augustinus, C. (2010). *Social tenure domain model: what it can mean for the land industry and for the poor*. Recherche présentée au XXIV Congrès international de FIG, Sydney.

Augustinus, C., C. Lemmen et P. van Oosterom (2006). *Social tenure domain model: requirements from the perspective of pro-poor land management*. Recherche présentée au 5e Congrès régional de FIG, Accra.

De Soto, H. (2003). *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, New York, Basic Books.

Lemmen, C., C. Augustinus, P. van Oosterom et P. van der Molen (2007). *The social tenure domain model: design of a first draft model*. Recherche présentée au FIG Working Week 2007 : strategic integration of surveying services, Hong Kong SAR.

Assemblée générale des Nations unies (2000). *United Nations Millennium Goals Declaration*, New York, ONU.

Williamson, I., S. Enemark, J. Wallace et A. Rajabifard (2010). *Land Administration for Sustainable Development*, Redlands, ESRI Press Academic.

Zevenbergen, J. et S. Haile (2010). *Institutional aspects of implementing inclusive land information systems like STDM*. Recherche présentée au XXIV Congrès international de FIG, Sydney.



Tout le monde peut facilement faire un croquis de la zone où il habite.

PUBLICATIONS FIG

Les publications FIG se divisent en quatre catégories. Ceci vise à aider les membres et autres usagers à identifier le profil et le but de ces diverses publications.

Déclarations de politiques générales FIG

Les déclarations de politiques générales du FIG incluent des déclarations politiques et des recommandations endossées par l'Assemblée générale de la FIG. Elles sont préparées pour expliquer les politiques de la FIG sur des sujets d'importance pour les politiciens, les agences gouvernementales, et d'autres décideurs, ainsi qu'aux géomètres et autres professionnels.

Guides FIG

les guides FIG sont des directives techniques ou de gestion, approuvées par le Conseil et validées par l'Assemblée générale. Ils sont préparés pour traiter des questions professionnelles d'actualité et fournir des conseils à la profession et aux partenaires pertinents.

Rapports FIG

les rapports FIG sont des rapports techniques présentant le résultat des rencontres scientifiques et des groupes de travail des Commission. Les rapports sont approuvés par le Conseil et incluent de l'information de grande valeur sur des sujets pertinents et spécifiques à la profession, aux membres et aux géomètres individuels.

Reglements FIG

Les règlements de la FIG englobent les statuts, le règlement intérieur, et les plans de travail adoptés par l'organisation FIG.

Liste des publications de FIG

Pour consulter une liste actualisée des publications, veuillez consulter :
www.fig.net/resources/publications/figpub/



La plupart des pays en voie de développement ont moins de 30 pour cent de couverture cadastrale. Ceci signifie que, dans de nombreux pays, plus de 70 pour cent de la terre n'existe généralement pas dans les registres fonciers. Ceci est à l'origine d'énormes problèmes, par exemple dans les villes, où plus d'un milliard d'individus vivent dans des bidonvilles dépourvus, d'eau potable, d'assainissement, d'installations communautaires, de sécurité foncière ou de qualité de vie. C'est aussi la source de problèmes pour les pays, notamment au niveau de la sécurité alimentaire et de la gestion foncière rurale.

Le *Global Land Tool Network (GLTN)*, appuyé par ONU-HABITAT, a décidé de relever ce défi et soutient le développement d'outils de gestion du foncier pro-pauvres, afin de prendre en compte les écarts techniques associés aux terres non enregistrées, à la mise à niveau des bidonvilles, et à la gestion foncière rurale et urbaine.

La sécurité foncière des individus dans ces zones compte sur des formes de tenure différentes de celle de la propriété individuelle pleine et entière. La plupart des droits détenus hors registre et des réclamations se basent sur la tenure sociale (occupation traditionnelle, coutumière, informelle, ...). Les partenaires du GLTN soutiennent le continuum de droits fonciers, qui inclut les droits documentés autant que ceux sans documents, droits détenus par des individus et des groupes d'individus, des pasteurs (nomades) et des habitants de bidonvilles, que ces droits soient légaux ou informels, formels ou illégaux.

Cette échelle de droits ne peut généralement pas être décrite en relation à une parcelle, et de fait nécessite de nouvelles formes d'unités spatiales. Un modèle a été développé pour prendre en compte ces tenures sociales, dénommé STDM, le Modèle (du domaine) de la tenure sociale. Un premier prototype de STDM est disponible. C'est un système de gestion de l'information foncière en faveur des-pauvres qui peut être utilisé pour appuyer la gestion foncière des pauvres dans les zones urbaines et rurales, et qui peut aussi être relié au système cadastral officiel afin que toute l'information soit intégrée.