

**PASSERELLE**

[www.coredem.info](http://www.coredem.info)



# La terre est à nous !

Pour la fonction sociale  
du logement et du foncier,  
résistances et alternatives.



**aitec**  
Association Internationale de  
Techniciens, Experts et Chercheurs

**coredem**

# **La terre est à nous !**

**Pour la fonction sociale  
du logement et du foncier,  
résistances et alternatives.**

### Collection Passerelle

La Collection Passerelle de la Coredem rassemble des expériences, des analyses et des propositions d'acteurs de changement social. Chaque numéro fait dialoguer, sur un thème donné, des contributions issues d'associations, de médias, de syndicats, de citoyens, de chercheurs, etc.

Passerelle est habituellement publiée à l'occasion de rencontres, les «Mercredis de la Coredem», qui poursuivent la même finalité : la création d'espaces libres de débats, de convergences et de propositions.

Tous les numéros sont téléchargeables gratuitement sur le site [www.coredem.info](http://www.coredem.info)

### Coredem, une initiative collective

La Coredem (Communauté des sites de Ressources documentaires pour une Démocratie Mondiale), est un espace de partage de savoirs et de pratiques par et pour les acteurs de changement.

Une trentaine d'organisations et réseaux mutualisent en ligne, leurs informations et analyses autour du moteur de recherche, Scrutari. La Coredem est ouverte aux organisations, réseaux, mouvements et médias qui font de leurs expériences, de leurs propositions et de leurs analyses, des outils au service des sociétés solidaires, durables et responsables.

### Ritimo, l'éditeur

L'association Ritimo anime la Coredem et est éditeur de la Collection Passerelle. Ritimo est un réseau d'information et de documentation pour la solidarité et le développement durable. Dans 90 lieux en France, Ritimo accueille le public, relaie des campagnes citoyennes, propose des animations, et des formations. Ritimo s'engage dans la diffusion d'information et de documentation sur le Web via son site : [www.ritimo.org](http://www.ritimo.org)

### AITEC, le co-éditeur du numéro

L'AITEC participe à la construction d'une expertise ancrée dans les luttes sociales et à la formulation de propositions pour la protection et la garantie des droits fondamentaux. L'association travaille principalement sur le droit au logement et à la ville et les politiques commerciales et d'investissements de l'Union européenne.

[www.aitec.reseau-ipam.org](http://www.aitec.reseau-ipam.org)

### Charlotte Mathivet, la coordinatrice-éditrice

Charlotte Mathivet est politologue, militante pour le droit au logement et le droit à la ville. Elle a aussi coordonné-édité le numéro 7 de la Collection Passerelle, *Le logement en Europe : Délogeons la crise!*

### Le Comité éditorial

Ce numéro Passerelle a bénéficié du soutien et des conseils d'un Comité éditorial composé par : Yves Cabannes (University College of London), Samuel Jablon (Aitec), Krisztina Keresztely (Aitec), Justine Peullemeulle (Ritimo), Pascale Thys (Habitat et Participation), Julien Woessner (Citégo) et Lorena Zárate (Habitat International Coalition).

Nous tenons à les remercier chaleureusement.

### CITEGO, Pour une transition vers des territoires et des sociétés durables

CITEGO est une plateforme de ressources en ligne sur la ville, les territoires et la gouvernance. Elle propose en accès libre des articles organisés en dossiers de fiches d'analyse, cas d'études et propositions. Ces documents sont complétés par un répertoire des contributeurs, des rubriques actualités et la possibilité de télécharger des publications de référence.

Les articles de ce numéro seront intégralement téléchargeables sur le site :

[www.citego.info](http://www.citego.info)

L'initiative de la Coredem est soutenue par la Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme : [www.fph.ch](http://www.fph.ch)

Ce numéro est aussi disponible en anglais et en espagnol.

Nous remercions particulièrement les traductrices : Nicole Forstenzer et Sophie Bedouin.





# Sommaire

Préface : CHARLOTTE MATHIVET	p. 11
Éditorial : La fonction sociale du foncier et la sécurité de l'occupation, RAQUEL ROLNIK & OLIVIER DE SCHUTTER*	p. 14
Introduction : « Socialiser » le foncier en le soustrayant au jeu de la spéculation, NICOLAS BERNARD & PASCALE THYS	p. 21
<b>1. L'INSÉCURITÉ DES HABITANTS URBAINS ET RURAUX FACE À LEURS DROITS IMMOBILIERS ET FONCIERS</b>	<b>P. 26</b>
La sécurité du foncier : une introduction, ALAIN DURAND LASSERVE*	p. 27
<i>RISQUES NATURELS, ÉCONOMIQUES ET SÉCURITÉ DU FONCIER</i>	
Chili : villes néolibérales et vulnérables. Entre reconstruction post-désastres et résistances, CLAUDIO PULGAR PINAUD*	p. 33
La reconstruction de Port-au-Prince après le séisme de 2010 : un problème foncier ? LUCIE COUET	p. 42
<i>VERS PLUS DE SÉCURITÉ DES DROITS FONCIERS</i>	
Afrique de l'Ouest : Consolider les droits fonciers urbains populaires par des formes juridique et urbaine, JEAN-FRANÇOIS TRIBILLON	p. 47
Sécurité de la l'occupation foncière et fonction sociale de la terre en Inde, SHIVANI CHAUNDRY & MILOON KOTHARI*	p. 55
Droit d'héritage, droit coutumier : un frein à l'émancipation des femmes en Côte d'Ivoire, PAULINE YAO	p. 63
<b>2. LE DROIT À LA TERRE, L'ACCÈS AU FONCIER : UN ENJEU MAJEUR DÉCLENCHEUR DE RÉVOLTES</b>	<b>P. 68</b>
Introduction : Récupérer la ville comme espace de lutte anticapitaliste, DAVID HARVEY*	p. 69
<i>LES ENJEUX FONCIERS DANS LES RÉVOLTES ET RÉVOLUTIONS</i>	
Les terres du printemps arabe, JOSEPH SHECHLA*	p. 74
Les racines urbaines de la révolte de Gezi à Istanbul, TOPLUMUN ŞEHIRCİLİK HAREKETİ*	p. 82
Les voies vers le développement de la fonction sociale de la propriété au Brésil : entre avancées et tensions sociales, NELSON SAULE & VANESSA KOETZ*	p. 89

## PEUPLES AUTOCHTONES ET OCCUPATION DES TERRITOIRES

Le rôle des groupements résidentiels dans la dévaluation du capital social du clan des Oglalas Lakotas, DAVID BARTECCHI*	p. 96
La lutte du peuple Mapuche au Chili entre terres et territoires, FABIEN LE BONNIEC	p. 103
Les terres palestiniennes comme principal axe de conflit face à l'occupation et au colonialisme, MUHSEN ABU RAMADAN*	p. 109

## ACCAPAREMENT DES TERRES : DES EXPULSIONS ET DÉPLACEMENTS POUR LE BÉNÉFICE DES ENTREPRISES

Avancées juridiques contre les accaparements de terre au Bénin, ERIC AHOUMENOU	p. 112
Terres et ressources à Madagascar : résistances des populations versus nouvelles convoitises, JEAN-CLAUDE RABEHERIFARA	p. 117
La lutte contre les accaparements de terre au Mali, CHANTAL JACOVETTI & MASSA KONÉ	p. 124

## 3. PROPOSITIONS D'ACTIONS POUR LA FONCTION SOCIALE

P. 130

Introduction : Dévitaliser le droit de propriété de sa substance spéculative, MARC UHRY	p. 131
Les formes coopératives, communautaires et collectives d'occupation du foncier et leur contribution à la fonction sociale du foncier et du logement, YVES CABANNES*	p. 137
<i>DES SOLUTIONS INNOVANTES POUR L'ACCÈS AU LOGEMENT ET AU FONCIER</i>	
Hongrie : les agences immobilières à vocation sociale. Un programme de logement innovant, JÓZSEF HEGEDŰS, VERA HORVATH & ESZTER SOMOGY*	p. 145
France : La nécessaire reconnaissance d'un droit d'usage opposable à la vacance, CHRISTOPHE DRIESBACH	p. 151
Se réapproprier le droit pour retrouver une prise sur l'usage du foncier, QUENTIN HECQUET	p. 156
<i>LES LUTTES POUR LA FONCTION SOCIALE DE LA TERRE ET DU LOGEMENT</i>	
Les fonctions sociales en Amérique latine, LETICIA OSORIO*	p. 161
L'Andalousie ouvre la voie : occupations populaires et réponse institutionnelle. Des <i>corralas</i> à la loi sur la fonction sociale du logement, MARTA SOLANAS*	p. 170
La fonction sociale de la propriété : entre revendications sociales et décisions de justice dans la campagne brésilienne, SILVIA EMANUELI*	p. 176
<i>VERS UNE GESTION COLLECTIVE DU FONCIER</i>	
Terre et facteurs d'empowerment des femmes : Le mouvement coopératif en Égypte, NASHA ZAIN*	p. 182
Les <i>Community land trust</i> ou la propriété commune de la terre, SAMUEL JABLON	p. 186
L'accès au foncier urbain et la construction de la ville. Le cas des coopératives de logement en Uruguay, BENJAMIN NAHOUM & RAÚL VALLÉS*	p. 192

Les articles suivis de \* sont des traductions.

# Préface

CHARLOTTE MATHIVET / JANVIER 2014

*Charlotte Mathivet est politologue, militante pour le droit au logement et le droit à la ville. Elle est membre de l'Aitec et du réseau international Habitat International Coalition (HIC).*

*Elle a coordonné ce numéro Passerelle.*

**L**e choix du thème de ce nouveau numéro de la collection Passerelle part du constat que de nombreux mouvements sociaux, chercheurs, organisations sociales, autorités locales et nationales et organismes internationaux sont préoccupés par la question de la fonction sociale du foncier et du logement, et ce, dans le monde entier.

Grâce à la contribution de nombreux acteurs, ce numéro porte des analyses et des expériences dédiées aux avancées de la fonction sociale du foncier et du logement dans différentes régions du monde.

Apporter une analyse sur ses enjeux est d'une importance cruciale pour soutenir les luttes pour le droit au logement, à la terre et à la ville pour toutes et tous. Le premier chapitre intitulé «*L'insécurité des habitants urbains et ruraux face à leurs droits immobiliers et fonciers*» vous propose un décryptage d'un certain nombre de concepts parfois obscurs, comme la sécurité de la «tenure» (traduction littérale de l'anglais, à laquelle nous avons préféré «sécurité de l'occupation»). Ce chapitre analyse les enjeux fonciers, tant en milieu rural qu'en milieu urbain pour comprendre comment les résistances et les alternatives autour de la fonction sociale du foncier ont tout leur sens.

Tout au long de cette publication, nous répondons aux interrogations posées par la question de la propriété qui est encore dans la plupart des pays au cœur même des mentalités et des constitutions.

C'est ce que nous explique Albert Jacquart, dans son dernier texte : «*Il n'est donc pas étonnant que la plupart des constitutions fassent figurer le droit de pro-*



*priété dans la liste des Droits de l'Homme. Il s'agit d'assurer la stabilité du cadre au sein duquel se construisent les personnes. Initialement, la propriété évoquée par ce droit était celle de biens utiles à la vie quotidienne ou au maintien de la cohésion sociale. Le champs de l'appropriation s'est progressivement élargi et s'est éloigné de ce qui le légitimait. De nombreuses sociétés ont complété le droit d'usage par le droit de transmission sous la forme de l'héritage ; l'appropriation a ainsi été étendue au-delà de la succession des générations. Mené à son terme, ce processus ne peut aboutir, dans un univers limité, qu'à un blocage généralisé par épuisement des biens encore disponibles<sup>1</sup>. »*

Le bien fondé et l'inéluctabilité de la propriété privée est un argument ancré dans de nombreuses sociétés. Peu nombreux sont ceux qui se voient évoluer dans la vie sans posséder un logement ou un terrain. Même si cela veut dire s'endetter pendant des années, voire payer son logement trois à quatre fois plus cher que sa valeur initiale, ou encore le perdre en plus de devoir rembourser son emprunt en cas de non capacité de paiement, comme le montre l'expérience espagnole depuis la crise de 2008.

L'injustice qui en résulte, entraîne des soulèvements, des révoltes des populations aspirant à plus d'égalité et de justice sociale. Dans le chapitre deux : « Le droit à la terre, l'accès au foncier : un enjeu majeur déclencheur de révoltes », la question foncière est un des éléments déclencheurs de grandes mobilisations, comme on l'a vu à Istanbul, à Rio, à São Paulo ou pendant le printemps arabe. C'est aussi le cas en milieu rural si l'on prend les luttes des peuples autochtones, en Amérique du sud et du nord ainsi que les résistances face au processus d'accaparement des terres..

Si l'on considérait que le foncier, rural ou urbain, agricole ou d'habitat, avait une fonction indispensable pour la vie de tout être humain, comme l'eau ou l'air, et que la valeur d'usage serait prioritaire sur la valeur d'échange, nos villes et nos campagnes ne seraient-elles pas différentes ? Il nous faut alors réfléchir à des formes de relation à la terre différentes de la propriété, c'est-à-dire différentes du droit d'abuser, de spéculer et d'exclure les autres, comme le pratique les peuples autochtones. Le chapitre trois « Propositions d'actions pour la fonction sociale » présente différentes formes d'utilisation, d'occupation du foncier et du logement, qui peuvent être collectives, pour mieux répondre à l'objectif de justice sociale.

L'Amérique latine nous montre les avancées qu'elle a réalisés, grâce à la lutte des mouvements sociaux depuis déjà des décennies, notamment au Brésil où la notion de fonction sociale de la propriété a été introduite dans sa Constitution<sup>2</sup>, bousculant ainsi la sacro-sainte notion de propriété privée, celle-ci devant en effet répondre à une fonction sociale et qui plus est ayant pour but, plus de

[1] Albert Jacquart, « concept-propriété » [www.fondation-copernic.org/spip.php?article985](http://www.fondation-copernic.org/spip.php?article985)

[2] Article 23, Constitution du Brésil, 1988.



justice sociale. Cela limite certes les abus, notamment des grands propriétaires fonciers, sans pour autant garantir totalement la justice sociale en matière de foncier et de logement dans le pays.

Cela nous montre bien que les avancées juridiques, très souvent obtenues par les mouvements sociaux, sont indispensables pour gagner des droits mais doivent être accompagnées d'une constante vigilance des citoyens quand à l'application réelle de ces droits conquis, le droit à la propriété privée restant prépondérant.

La particularité de ce numéro tient à l'éclairage mis sur l'alliance possible entre les habitant-e-s et les paysan-ne-s, entre les enjeux ruraux et urbains. Vous trouverez ainsi de nombreuses pistes d'analyse des points communs, des alternatives et des résistances dans le monde entier. En espérant que, tel l'effet papillon, ces expériences donneront des idées et de nouvelles possibilités d'articulations !

Ce livre est une coproduction sociale, un outil collectif qui, je l'espère, sera réutilisé et servira les nombreuses luttes en cours. Merci à toutes celles et tous ceux qui ont participé à cet ouvrage !



## Éditorial

# La fonction sociale du foncier et la sécurité de l'occupation

OLIVIER DE SCHUTTER & RAQUEL ROLNIK / SEPTEMBRE 2013

*Olivier De Schutter est le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation.*

*Raquel Rolnik est la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur le droit au logement convenable.*

**L**e monde est frappé par une crise mondiale de précarité dans l'occupation du foncier. Un accès sûr au logement et aux terres constitue un élément indispensable de la dignité humaine et de conditions de vie décentes. Pourtant, au quotidien des millions de personnes vivent sous la menace de l'expulsion ou dans une situation ambiguë où leur régime d'occupation peut être mis en cause à tout moment par les pouvoirs publics ou par des acteurs privés. La crise revêt des formes multiples dans des contextes variés. Cette crise de la précarité d'occupation du foncier se manifeste aussi bien dans les déplacements provoqués par le développement, les méga-événements, les catastrophes naturelles et les conflits ou l'accaparement des terres, que dans les effets de la crise des prêts hypothécaires sur l'immobilier.

Personne n'est totalement à l'abri de cette précarité dans l'occupation du foncier. En même temps, les plus marginalisés et les plus pauvres sont clairement ceux qui en paient le prix fort. Les habitants des établissements humains non planifiés et spontanés illustrent parfaitement cette précarité d'occupation, même s'ils sont loin d'en constituer le seul exemple. Souvent, les réfugiés et les personnes déplacées au sein de leur pays, les locataires, les migrants, les minorités, les populations nomades et autochtones, les métayers, ainsi que d'autres groupes

marginalisés – et au sein de tous ces groupes tout particulièrement les femmes-, pour n'en citer que quelques uns, sont en situation de précarité. Tous les régimes d'occupation, même la pleine propriété individuelle, peuvent se révéler précaires, comme les récentes crises hypothécaires et financières l'ont démontré dans de nombreux pays.

La sécurité d'occupation est très certainement la pierre angulaire du droit au logement décent et son absence constitue l'une des formes de vulnérabilité les plus sévères, susceptible d'entraîner toute une série de violations des droits humains. L'occupation précaire rend tous les autres aspects du logement décent nuls : en effet, quel intérêt y a-t-il à avoir une maison bien isolée, abordable, culturellement adaptée, pour n'évoquer que quelques aspects du droit au logement décent, si l'on vit sous la menace quotidienne de l'expulsion? Toutefois, il est également vrai que tout projet de logement a inévitablement des répercussions sur la sécurité d'occupation, que ce soit dans un contexte de rénovation urbaine, de gestion du foncier ou de projets d'aménagement, ou encore dans le cadre de la reconstruction faisant suite à des conflits ou des catastrophes. En outre, le déni d'un accès sûr aux terres et au logement a été une source majeure de conflits tout au long de l'histoire. C'est également un facteur d'appauvrissement et un obstacle au développement socioéconomique.

Inversement, lorsque l'accès sûr au logement ou aux terres est garanti, le potentiel de croissance sociale et économique est immense, comme cela a été clairement établi au niveau mondial. La sécurité d'occupation est fondamentale pour les familles et les personnes. Cela permet aux individus de savoir clairement ce qu'ils peuvent faire avec leurs terres ou leur logement et cela les protège des empiètements des autres. Souvent, cette sécurité accroît et favorise l'accès aux services publics et aux allocations. Les opportunités économiques en sont démultipliées. C'est le fondement de l'autonomisation économique des femmes et de vies libres de violence. L'importance de cette question pour les droits humains mais aussi pour le développement ne fait aucun doute.

La sécurité d'occupation et l'accès aux terres en tant que ressources productives sont essentiels pour garantir le droit à l'alimentation. Dans le contexte actuel, la moitié de la population en insécurité alimentaire est constituée de ménages de petits exploitants ou de métayers et environ 20 % sont des ouvriers agricoles n'ayant pas de terres ou n'en ayant pas suffisamment. Ils ne parviennent pas à s'alimenter de façon convenable en exploitant les terres à leur disposition. La Directive 8.10 des Directives de la FAO (Food and Agriculture Organization) sur le droit à l'alimentation adoptées en 2004 par le Conseil de la FAO, souligne la nécessité de « *promouvoir et protéger la sécurité de jouissance des droits fonciers, en particulier en ce qui concerne les femmes et les catégories les plus démunies et les plus défavorisées de la société, grâce à une législation protégeant un droit de propriété foncière et autre, égal et sans restriction, incluant le droit d'héritage.* »



Cette Directive conseille de mettre en œuvre la réforme agraire pour améliorer l'accès à la terre des pauvres et des femmes.

Au cours des dernières années, nous avons assisté à une course mondiale à l'appropriation des terres agricoles, accompagnée de préoccupations croissantes sur la pratique dite de « l'accaparement », c'est-à-dire des investisseurs qui acquièrent ou obtiennent des locations de longue durée de vastes étendues de terre. Alors que le besoin de nouveaux investissements dans l'agriculture se faisait sentir depuis longtemps dans les pays en développement, ces investissements à grande échelle dans les terres agricoles ont entraîné l'expansion de régimes agricoles à grande échelle et à capital élevé, plutôt qu'un soutien accru à la productivité des personnes qui cultivaient jusqu'à ce présent ces terres.

La course aux terres arables a donc créé une pression de plus en plus forte sur les petits exploitants. La crainte d'effets pervers, y compris pour le développement rural et les initiatives de réduction de la pauvreté, a conduit au renforcement de la réglementation et des normes internationales dans ce domaine. En tant que Rapporteurs spéciaux des Nations Unies, nous nous sommes joints à ces efforts. En 2010, le Rapporteur spécial pour le droit à l'alimentation a soumis au Conseil des droits de l'homme une série de principes fondamentaux et de mesures destinée à relever le défi de droits humains présenté par ces acquisitions et locations de terres à grande échelle (A/HRC/13/33/Add.2). Cette présentation s'est fondée sur l'idée qu'il fallait expliciter les effets sur les droits humains des investissements fonciers, afin d'établir clairement des responsabilités inéludables des gouvernements qui ne peuvent être sacrifiés sur l'autel de l'attrait de capitaux. De la même manière, la Rapporteuse spéciale pour le droit au logement adéquat a aussi centré son travail sur la sécurité de l'occupation. Elle a soumis un premier rapport (A/HRC/22/46) qui passe en revue la vaste gamme de régimes d'occupation et souligne la prise en compte dominante, tant dans les politiques publiques que dans la pratique, d'une seule forme d'occupation spécifique : la pleine propriété individuelle. Elle prépare actuellement un deuxième rapport qui fournira des orientations et des recommandations aux États et aux autres parties prenantes sur la sécurité d'occupation des pauvres urbains, qui sera présenté au Conseil des droits de l'homme en 2014.

En mai 2012, le Comité mondial de la sécurité alimentaire a adopté une série de Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, dans le but de promouvoir la sécurité des droits fonciers et l'accès équitable aux terres, aux pêches et aux forêts comme moyen d'éradiquer la faim et la pauvreté tout en soutenant le développement durable et en améliorant la protection de l'environnement. Ce document est destiné à être complété par une autre série de directives sur les investissements agricoles responsables dans le contexte de la sécurité alimentaire et de l'alimentation, qui sont à l'heure

actuelle en train d'être examinés et discutés par le Comité. En parallèle, un autre processus est en cours au sein du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, visant à élaborer une déclaration des droits des paysans et des autres personnes travaillant dans des zones rurales. Comme l'affirme le préambule du projet de déclaration (A/HRC/WG.15/1/2), cette déclaration est pertinente dans la mesure où « les paysans constituent un groupe social spécifique d'une vulnérabilité telle que la protection de ses droits exige des mesures spéciales pour veiller à ce que les États respectent, protègent et garantissent leurs droits humains ». La question du foncier et de la sécurité du foncier est centrale dans ce projet de déclaration, qui définit le « paysan » comme « un homme ou une femme de la terre, ayant un rapport direct et particulier avec la terre et la nature à travers la production de denrées alimentaires ou d'autres produits agricoles » (art. 1).

L'inquiétude née de la pression croissante sur les terres et sur les modes de subsistance ruraux reflète l'idée que la terre n'est pas seulement un bien commercial ou une marchandise, mais qu'elle a aussi des fonctions sociales et culturelles fondamentales. Comme le souligne le préambule des Directives volontaires, « la terre ne constitue pas seulement un moyen de subsistance essentiel pour les pauvres ruraux, elle a également des fonctions sociales et culturelles primordiales. L'élimination de la faim et de la pauvreté, tout comme l'utilisation durable de l'environnement dépendent, dans une large mesure, de la façon dont les personnes, les communautés et les autres acteurs accèdent aux terres, aux pêches et aux forêts. Les moyens de subsistance de la plupart d'entre eux, particulièrement des ruraux pauvres, dépendent de leur capacité à accéder de façon sûre et équitable à ces ressources et à en assurer le contrôle. Celles-ci constituent une source d'alimentation et d'habitat, fondent les pratiques sociales, culturelles et religieuses et représentent un facteur essentiel de croissance économique. »

L'accès aux terres et la sécurité d'occupation sont essentiels pour que les petits exploitants aient des conditions de vie décentes. La terre constitue un mécanisme de sécurité sociale et un filet de protection sociale indispensable pour des millions de ruraux pauvres qui vivent de l'agriculture de subsistance. La possibilité de cultiver une part considérable de leur propre nourriture est également centrale dans leur accès à une alimentation adaptée, puisqu'elle réduit la dépendance des pauvres ruraux vis-à-vis des cours de l'alimentation qui sont souvent très volatiles et connaissent des variations saisonnières importantes. Le droit à l'alimentation comporte l'obligation pour les États de ne pas priver les personnes de l'accès aux ressources productives dont ils dépendent.

La sécurité de l'occupation est aussi protégée par le droit international des droits humains et par les mesures de protection contre les expulsions forcées. Il est certain que l'expulsion forcée constitue une violation grave d'une vaste gamme de droits humains internationalement reconnus. L'une des fonctions principales de la sécurité de l'occupation est donc de fournir une protection contre ces

pratiques. Des dispositifs de droits humains et des tribunaux à tous les niveaux ont abordé dans le détail la question des expulsions forcées. Des orientations complètes existent sur l'interdiction des expulsions forcées et, le cas échéant, des garanties procédurales strictes doivent être mises en œuvre, qui comprennent une consultation véritable des communautés concernées. Comme l'a souligné le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, toute personne doit jouir d'une sécurité d'occupation lui fournissant une protection légale contre l'expulsion, le harcèlement ou d'autres menaces. Dans sa résolution 1993/77 (paragraphe 3), la Commission des droits de l'homme a également exhorté les États à accorder une protection légale de la sécurité d'occupation à toutes les personnes actuellement menacées d'expulsion forcée.

La pression foncière croissante a accentué l'importance de la sécurité d'occupation pour les pauvres urbains et ruraux. L'économie politique du foncier a une influence profonde sur les processus de développement, d'urbanisation et de logement. L'achat de terres à grande échelle en zones rurales – souvent réalisé de manière peu transparente et mal gérée – tout comme la spéculation foncière, nuisent aux droits fonciers comme aux moyens de subsistance locaux. Ces activités, associées à la sécheresse ou à d'autres changements climatiques, sont des facteurs clés des migrations vers les villes, où il n'y a pas assez de terres et de logements décents pour les nouveaux arrivants, surtout les pauvres. Ainsi, les personnes se retrouvent dans des logements ou des établissements dans des situations d'occupation précaires.

En outre, la marchandisation croissante des terres rurales et urbaines en a fait des biens particulièrement conflictuels, avec des conséquences dramatiques, en particulier mais pas exclusivement dans les économies émergentes. Les dynamiques qui accompagnent la libéralisation des marchés fonciers accroissent la pression sur les établissements urbains à faibles revenus. Tout ceci est couronné par un contexte global où les ressources de logement ne sont pas à la disposition des catégories de population à plus faibles revenus. Les communautés vivent sous la menace de la dépossession, ce qui menace leur droit au logement décent ainsi que leur sécurité d'occupation.

Pour résoudre ce problème, certains se prononcent en faveur de l'autonomisation légale des pauvres à travers l'établissement de titres de propriété individuels et la propriété formelle sur les terres. Toutefois, les expériences de terrain indiquent que les titres de propriété individuelle et l'extension du marché des droits de propriété ne sont pas toujours le meilleur moyen pour protéger la sécurité de l'occupation. En effet, malgré la diversité existante de régimes et de dispositifs d'occupation du foncier dans le monde, la plupart des modèles d'urbanisation, de gestion des sols, de développement et de régimes juridiques de ces dernières décennies ont accordé la priorité à la pleine propriété individuelle. Cette obsession commune vis-à-vis de la pleine propriété s'inscrit dans le cadre de

la doctrine économique dominante qui s'articule sur la propriété privée et les forces du marché.

Par conséquent, les principaux mécanismes d'attribution de solutions de logement sont désormais le secteur financier et le marché immobilier privé, associés à des subventions aux ménages pour l'accès au crédit. L'aide étrangère apportée par les organisations internationales a largement influé sur le développement d'un marché financier du logement et a stimulé l'activité sur le marché du logement dans les pays en développement. Même s'il y a une certaine diversité dans les politiques de logement mises en œuvre, la plupart des pays ont choisi de soutenir les marchés du logement et d'encourager l'accès à la propriété individuelle du logement, avec la privatisation des programmes de logements sociaux et la dérèglementation des marchés financiers liés au logement. Les pays qui avaient auparavant des économies planifiées en constituent une illustration parfaite, puisque dans les années 1990 ils ont procédé à la privatisation massive des logements publics, entraînant des changements radicaux dans la structure de l'occupation. Aujourd'hui, dans certains de ces pays, les logements occupés par leurs propriétaires représentent plus de 90 % du parc de logement.

Dans les pays en développement, les gouvernements ont été incités à mettre en œuvre des programmes d'accès individuel aux titres de propriété, non seulement pour mieux garantir la sécurité d'occupation mais aussi pour encourager l'accès au crédit formel et réduire la pauvreté. Le présupposé était que la sécurité d'occupation – c'est-à-dire le fait d'avoir des titres de propriété – allait entraîner une hausse des investissements dans le logement. L'idée d'un lien direct entre la propriété du logement et la prospérité occidentale, ainsi qu'en creux leur absence dans les pays en développement, a aussi joué un rôle de premier plan. Par conséquent, les taux d'accès à la propriété du logement au niveau mondial progressent globalement depuis les années 1950.

Ce processus a éclipsé d'autres régimes d'occupation du foncier pourtant bien établis. Le soutien du gouvernement à ces autres régimes, tels que la propriété collective ou le logement locatif, a décliné. De plus, la prédominance de la pleine propriété privée sur les autres dispositifs d'occupation a accru la précarité de tous les autres régimes d'occupation.

La reconnaissance de la propriété formelle, plutôt que des droits des utilisateurs des terres, peut en fait conforter l'inégale répartition des terres et renforcer le désavantage des femmes dans ce contexte. Comme l'a soulevé la Rapporteuse spéciale dans son rapport soumis à l'Assemblée générale en 2010 (A/65/281), les dispositifs d'établissement de titres de propriété individuels ne doivent être mis en place que s'ils sont associés à la codification des droits coutumiers des utilisateurs, et là où les conditions sont réunies pour qu'une création de marché de droits fonciers n'augmente pas la concentration des terres. D'autre part, la

reconnaissance des droits coutumiers, dont les droits collectifs, peut constituer une alternative à l'établissement de titres de propriété individuels. La reconnaissance légale formelle de droits coutumiers peut garantir une réelle sécurité tout en encourageant les investissements fonciers. De surcroît, il faut des garanties adéquates basées sur les droits humains pour s'assurer que cette reconnaissance de régimes fonciers coutumiers ne légitime pas des répartitions de terres traditionnelles et patriarcales qui portent atteinte aux droits des femmes.

La reconnaissance et la garantie de la sécurité d'occupation est l'un des défis les plus pressants du monde actuel, elles sont essentielles pour empêcher les situations inadmissibles d'expulsions, de déplacements et de personnes sans abri. De plus, la sécurité d'occupation est une condition indispensable à la dignité humaine et à des conditions de vie décentes.

Nous nous réjouissons de cette publication coordonnée par l'AITEC qui contribue à clarifier les fonctions sociales primordiales du foncier et à affirmer l'impossibilité de le réduire à une simple marchandise.

## Introduction

# « Socialiser » le foncier en le soustrayant au jeu de la spéculation

NICOLAS BERNARD & PASCALE THYS / JUILLET 2013



*Nicolas Bernard est professeur de droit à l'Université Saint-Louis, Bruxelles.*

*Pascale Thys est coordinatrice de l'association Habitat & Participation, à Louvain.*

**U**ne donnée importante, à notre sens, est trop souvent absente des réflexions menées en matière d'habitat : les logements ont une assise et des racines. Loin de flotter dans l'éther, ils sont ancrés dans un sol, avec lequel ils font corps. Ils sont situés en d'autres termes, sur un terrain qui va d'ailleurs peser à lui seul pour un quart environ (voire un tiers dans certaines régions) dans le prix global du bien. La thématique du foncier est donc indissociable de celle du logement ; pour construire l'un, il faut avoir la maîtrise sur l'autre.

Précisément, s'il est bien une ressource finie (au sens de limitée), c'est bien celle-ci. La terre ne saurait s'étendre (sauf à envisager de créer des îles artificielles<sup>1</sup> ou à installer des colonies sur la lune...). Il faut en user dès lors avec parcimonie ; ce, à plus forte raison que la population, elle, enfle dans le même temps, exacerbant du même coup les besoins en logement (et donc en foncier).

---

[1] Comme c'est le cas dans certains émirats du Golfe...

Or, rien ne distingue véritablement pour l'instant le sol comme objet de propriété. Les pouvoirs très larges sinon absolus<sup>2</sup> que le propriétaire a sur son bien, il peut les exercer indistinctement sur un meuble ou un immeuble, ou encore, dans le registre qui nous occupe, sur la brique ou sur la terre. Aucune exception n'est aménagée au bénéfice du foncier.

Pourtant, il s'est progressivement développé en parallèle une (stimulante) théorie attachant à la propriété une « fonction sociale ». La conception absolutiste du droit de propriété, qui s'était élaborée durant la Révolution française en réaction à l'Ancien régime (lequel avait, il est vrai, multiplié les sujétions à l'égard de la terre, au profit de l'Église et des seigneurs notamment), requiert d'être revisitée à l'aune des exigences sociales actuelles. La propriété privée est moins visée ici que la propriété privative, cette propriété négative qui, par son non usage, empêche toute utilisation effective du bien (et prive accessoirement autrui d'un logement). Il semble nécessaire aujourd'hui de circonscrire le pouvoir discrétionnaire du propriétaire. Et pourquoi pas, dans ce cadre, décider de prendre le droit de propriété pour un instrument soumis à certaines fins plutôt que pour une prérogative strictement égoïste ? Et si l'on s'attelait, pour le dire autrement, à faire advenir une propriété utilitaire et pénétrée de devoirs, « *qui ne se justifie qu'autant qu'elle respecte sa finalité d'intérêt général et perd son fondement si elle s'en écarte* »<sup>3</sup> ?

## Le foncier : une fonction sociale à réaffirmer aujourd'hui

En langage juridique, le droit de propriété se divise en trois « droits réels » : le *fructus* signifiant le droit de recueillir le fruit d'un bien, l'*usus* signifiant le droit d'utiliser un bien et l'*abusus* qui est le droit de disposer d'un bien (c'est-à-dire de pouvoir le transformer, le céder, le détruire). Posséder des droits réels au niveau foncier peut donc recouvrir un ou plusieurs de ces droits. S'il s'agit aujourd'hui, comme le soulignait le Professeur Nicolas Bernard<sup>4</sup>, d'immuniser le foncier, c'est bien face à la notion d'*abusus* qui consacre le droit de propriété en droit quasi absolu.

La « fonction sociale » dont il est question pourrait dès lors être explicitée. En effet, elle pose d'emblée l'idée que la propriété foncière ne peut être absolue puisqu'elle est limitée par cette fameuse « fonction sociale ». Si la Constitution brésilienne a intégré ce concept depuis 1988 (article 23), il faut malgré tout signaler que d'autres Constitutions y avaient déjà fait référence, dont celle du

[2] Art. 544 du Code civil (tant belge que français) : « *La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements* ».

[3] Rivero, J, *Les libertés publiques*, Paris, P.U.F., 1973, p. 99.

[4] Bernard, N, « Les (R)évolutions du droit de propriété, entre érosion et recomposition », Bruxelles, *Les Cahiers nouveaux*, n°84, 2012, p.20.

Mexique en 1917. Nous nous bornerons ici à retracer l'histoire de ce concept, permettant ainsi de mieux cerner les « limites » identifiées, limites qui sont à imposer à un droit foncier rare et accaparé par un nombre toujours plus restreint de propriétaires de par le monde.

**Aristote** (-384 à -322) semble être le premier à affirmer la nécessaire « fonction sociale » de la propriété<sup>5</sup>. L'être humain, selon lui, ressent fondamentalement la nécessité de s'approprier certains biens. Ceci est nécessaire afin que ce bien soit entretenu convenablement. Il ne s'agit donc pas de condamner la propriété privée, mais d'obliger chaque citoyen propriétaire à s'attacher à rendre commun l'usage de ses biens.

**Saint Thomas** (1255 à 1274) développe lui aussi dans ses écrits cette notion de « fonction sociale » de la propriété<sup>6</sup>. L'Église catholique du Pape Clément IV jusqu'à Pie VI prendra une mesure claire contre les propriétaires fonciers qui ne remplissent pas leurs obligations en matière de fonction sociale : toute personne pourra alors ensemer cette terre et jouir ainsi du tiers de sa superficie !

**Auguste Comte** (1798 à 1857)<sup>7</sup> estimait que la société devait considérer la propriété comme un tout qui tend spontanément à dépasser l'aspect individuel de cette propriété. Il ne refuse ni la détention, ni la gestion individuelle de biens productifs, mais il les subordonne à une mission sociale. Selon lui, cette propriété a « *une indispensable fonction sociale, destinée à former et à administrer les capitaux par lesquels chaque génération prépare les travaux de la suivante*. » La propriété tend dès lors à imposer des obligations et non à se définir comme simple droit ou encore la propriété foncière doit être conçue comme une responsabilité et non seulement comme un pouvoir.

**Léon Duguit** (1859 à 1928)<sup>8</sup>, grand critique du droit et défenseur de la fonction sociale du droit de propriété, va encore un pas plus loin. Selon lui, le détenteur de biens fonciers, qu'il le veuille ou non, est investi d'une fonction sociale déterminée. C'est pourquoi, il dit : « *son droit de propriété, je le nie ; son devoir social, je l'affirme*. ». « *Aujourd'hui, la propriété cesse d'être le droit subjectif d'un individu [...]. Elle implique pour tout détenteur d'une richesse l'obligation de l'employer à accroître la richesse sociale et l'interdépendance sociale [...]. Le propriétaire est donc obligé socialement d'accomplir cette besogne et il ne sera protégé socialement que s'il l'accomplit et dans la mesure où il l'accomplit*. » Il évoque ainsi clairement les conséquences, en termes de rébellion sociale, pour celui qui ne remplirait pas cette « fonction sociale » de ses biens fonciers.

[5] Deploige, S. « La théorie thomiste de la propriété (suite et fin). »

In : *Revue néo-scholastique*. 2<sup>e</sup> année, N°7, 1895. pp. 286-301.

[6] Op. cit.

[7] Madjarian, G, *L'invention de la propriété : de la terre sacrée à la société marchande*, éd. L'Harmattan, 1989, pp. 206-209.

[8] Op. cit.



Aujourd'hui, le foncier semble « hors contrôle » social, même si timidement de nouveaux dispositifs<sup>9</sup> sont en train de se mettre en place. Se poser la question de la fonction sociale du foncier pourrait ainsi renvoyer aux questions suivantes : quels rôles, quelles responsabilités sociales en tant que « propriétaire-citoyen » ? Quelles responsabilités, quels moyens en tant que pouvoirs publics ? Quels moyens de pression nationale et internationale en tant que militants et réseaux pour le droit à la terre, pour le droit à un habitat « durable » « abordable » ?

### Propriété d'usage, fonction sociale : à transcrire en droit positif

Consacrée au plus haut niveau (il n'y a qu'à lire l'emblématique « *Propriété oblige. Son usage doit contribuer en même temps au bien commun* » de la Loi fondamentale allemande<sup>10</sup>), cette théorie se voit également déclinée à propos du foncier spécifiquement. Ainsi, la Constitution du Brésil<sup>11</sup> ne garantit le droit à la propriété que pour autant qu'est explicitement respectée sa « fonction sociale » ; cette dernière, dans ce pays toujours majoritairement rural, se définit comme l'obligation de donner à la terre un « *usage rationnel et adéquat, compatible avec les ressources naturelles et la préservation de l'environnement, conforme au droit des relations du travail et qui favorise le bien-être des propriétaires et des travailleurs* »<sup>12</sup>. Au-delà d'une titularité formelle du droit, il importe donc de reconnaître une forme de propriété d'usage, reconnue à ceux qui exploitent effectivement le sol.

Comment, en droit, traduire cette exigence forte ? Une créativité est-elle permise en la matière ? Oui, notamment en exhumant l'antique notion civiliste de démembrement du droit réel de propriété.

Ainsi, deux lois de 1824, antérieures donc à la création de la Belgique (à l'époque sous domination hollandaise), ont instauré la possibilité pour le maître du sol de schématiquement conférer des droits non pas sur le terrain lui-même mais sur tout ce qui y serait érigé ; les droits de « superficie » et d'« emphytéose » étaient nés<sup>13</sup>, qui permettent à leurs bénéficiaires d'être temporairement<sup>14</sup> considérés comme plein propriétaires de constructions (qu'ils élèvent le cas échéant eux-mêmes) sur un terrain qui n'est pourtant pas le leur, sans avoir donc à payer le foncier. Et ces droits peuvent se céder, contre argent. À l'échéance du délai fixé, cependant, les bâtiments reviennent au propriétaire du terrain (appelé offi-

[9] Voir dans ce numéro, Jablon, S., « *Les Community land trust ou la propriété commune de la terre* », p. 187

[10] Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne du 23 mai 1949, art. 14, 2.

[11] Constitution de la République du Brésil du 5 octobre 1988, art. 5, XXIII.

[12] Art. 186 de la Constitution, traduit par les auteurs.

[13] Loi du 10 janvier 1824 sur le droit de superficie et loi du 10 janvier 1824 sur le droit d'emphytéose.

[14] Durant tout de même 50 et 99 ans maximum respectivement.



ciellement « tréfoncier » ou, suivant le cas, « bailleur emphytéotique »<sup>15</sup>), contre indemnisation éventuelle<sup>16</sup>.

Dans le cadre de ce numéro de Passerelle, ces mécanismes revêtent une importance cardinale, en ce qu'ils permettent d'immuniser en quelque sorte la terre, en la soustrayant au jeu de la spéculation<sup>17</sup>. Ce n'est pas un hasard d'ailleurs si la figure du *Community Land Trust* s'articule étroitement autour de ce concept de droit réel démembrement ; ce faisant, cette association (de droit privée et non lucrative) dépend le sol des logiques marchandes et le préserve des flambées de valeur qui caractérisent trop souvent le segment de l'immobilier. En ne concédant que des droits sur le bâti, l'organisation non seulement veille à l'accessibilité financière du primo-occupant mais, surtout, œuvre à perpétuer cet avantage au bénéfice des suivants, puisqu'elle reste tréfoncière *ad vitam*, s'engageant à ne jamais aliéner ce bien vital qu'est le sol. Il y a plus : en cas de revente par l'habitant de son droit démembrement (au prix du marché), le *trust* exerce systématiquement son droit de préemption, non sans capter une fraction majoritaire de la plus-value qu'il « réinjecte » dans le nouveau prix (auquel est remis en vente le droit), prix significativement abaissé de la sorte<sup>18</sup>. La boucle est bouclée, pour ainsi dire<sup>19</sup>.

### BIBLIOGRAPHIE

- > N. Bernard, « Les (R)évolutions du droit de propriété, entre érosion et recomposition », Bruxelles, *Les Cahiers nouveaux*, n°84, 2012.
- > N. Bernard, *Précis de droit des biens*, Limal, Anthemis, 2013.
- > S. Deploige, « La théorie thomiste de la propriété (suite et fin) ». In : *Revue néo-scholastique*. 2<sup>e</sup> année, N°7, 1895. pp. 286-301.
- > G. Madjarian, *L'invention de la propriété : de la terre sacrée à la société marchande*, éd. L'Harmattan, 1989.
- > J. Rivero, *Les libertés publiques*, Paris, P.U.F., 1973.

[15] Tous deux propriétaires du sol en question, le tréfoncier est donc celui qui a octroyé un droit de superficie audit bénéficiaire (le « superficiaire ») et le bailleur emphytéotique, un droit d'emphytéose (à « l'emphytéote »).

[16] Cf., pour plus ample exposé, Bernard, N., *Précis de droit des biens*, Limal, Anthemis, 2013.

[17] Concrètement, comme le bénéficiaire du droit de superficie ou d'emphytéose n'achète pas le sol (mais uniquement la propriété des bâtiments éventuels ou la possibilité d'en ériger sur le terrain), le coût global est diminué d'autant.

[18] Telle constitue d'ailleurs la clef de voûte du dispositif, pour ne pas dire son coup de génie !

[19] Voir Bernard, N., De Pauw, G., Géronnez, L. « *Les Community land trusts : une réponse* (acquisitive) innovante face à la crise du logement »,

In *Les Cahiers de l'urbanisme*, n°78, août 2011, p. 91 et s.



01

# L'INSÉCURITÉ DES HABITANTS URBAINS ET RURAUX FACE À LEURS DROITS IMMOBILIERS ET FONCIERS

## Introduction

### La sécurité du foncier : une introduction<sup>1</sup>

ALAIN DURAND-LASSERVE / OCTOBRE 2012

*Alain Durand-Lasserve est directeur de recherche au CNRS et spécialiste des politiques du foncier et du logement dans les pays en développement.*

**L**a sécurité de l'accès au foncier et au logement est une condition essentielle pour réduire la pauvreté. Néanmoins, des millions de personnes vivent au quotidien dans la crainte de l'expulsion ou sans la sécurité suffisante pour investir dans l'amélioration de leur logement.

Les données sur le nombre mondial d'habitants des bidonvilles sont estimées de façon relativement exacte (avec une estimation à 924 millions de personnes en 2001 (UN-Habitat 2003 c) et à 827 millions en 2010 (selon les critères utilisés), mais il est plus difficile de chiffrer le nombre de personnes exposées à l'insécurité.

*« Les données non-empiriques indiquent qu'entre 30 % et 50 % des résidents urbains des pays en développement ne disposent d'aucun type de titre légal attestant de leur sécurité d'occupation du foncier. Les agences de développement, les universitaires et les intervenants sur les questions urbaines s'accordent pour dire que la croissance informelle est devenue le mode de production du logement le plus important dans les villes des pays en développement. En fait, l'accès légal au logement est devenu l'exception plutôt que la règle pour la plupart des ménages urbains les plus pauvres. Souvent, la majorité des habitants vivent dans des systèmes d'occupation "informels", ce qui signifie que leur occupation du foncier et/ou du logement est soit illégale, soit quasi-légale, tolérée ou légitimée par des*

[1] Cet article est un extrait du rapport soumis à la Rapporteuse Spéciale des Nations Unies sur le droit à un logement convenable, « Security of Tenure : Types, Policies, Practices and Challenges » de Geoffrey Payne et Alain Durand-Lasserve, octobre 2012.

droits coutumiers ou traditionnels, pouvant ainsi être reconnue ou simplement ignorée par les autorités. Les bidonvilles – le terme générique utilisé pour désigner les établissements informels, illégaux ou non planifiés – sont les “zones de silence” invisibles de la sécurité de l’occupation du foncier.» (ONU-Habitat, 2006 : 92-93)

Cette situation s’explique par le fait que le concept de sécurité du foncier fait souvent référence à une perception, à une évaluation subjective d’une situation à un moment et à un lieu donnés, à la fois par les personnes concernées, par les observateurs, par les décideurs politiques et les experts. Elle relève aussi de facteurs politiques et de politiques publiques qui peuvent évoluer rapidement dans le temps. Les tentatives méthodologiques de dépassement de ce problème n’ont eu pour l’instant que des résultats limités (ONU-Habitat 2011f).

Malheureusement, jusqu’à présent les réactions des gouvernements ont échoué à faire face aux défis de l’urbanisation et de la croissance urbaine d’une manière qui permette à la majorité de la population ayant des revenus faibles de satisfaire leurs besoins fondamentaux. Aujourd’hui, ces groupes représentent une part importante et croissante du total des populations urbaines. La sécurité du foncier a été éliminée de la définition des Nations Unies des bidonvilles en 2009 (ONU-Habitat, 2010-2011 :33), (I) car elle a été considérée comme trop subjective et moins mesurable que l’accès à l’eau et à l’assainissement ou encore que la qualité structurelle du logement et le surpeuplement et (II) car l’information sur la sécurité du foncier n’était pas disponible pour la plupart des pays qui figurent dans la base de données des Nations Unies. Néanmoins, les données mondiales disponibles indiquent que les bidonvilles et l’insécurité du foncier sont étroitement liés et agissent l’un sur l’autre.

Les prix élevés des terrains, des cadres réglementaires inadaptés, l’inertie bureaucratique et l’exploitation politique se conjuguent invariablement pour empêcher toute avancée. L’idée erronée selon laquelle il existerait une solution simple à des problèmes si vastes et complexes a également entraîné une incapacité à saisir les différents niveaux légal, culturel, économique et politique auxquels opèrent les droits fonciers et de la propriété.

### Qu’est-ce que l’occupation du foncier ?

Toute discussion portant sur les droits d’occupation du foncier et de propriété doit reconnaître l’importance des influences culturelles, historiques et politiques, ainsi que celle des systèmes techniques et légaux. Chacune de ces influences entraîne de subtiles différences dans la façon dont sont définis les termes et les relations clés.

Étant donné que la question du foncier est centrale dans les rapports humains, il en existe inmanquablement de nombreuses définitions. Le Réseau mondial

d’outils fonciers (Global Land Tool Network, GLTN) de l’ONU-Habitat<sup>2</sup> définit le foncier comme « le rapport, défini par la loi ou la coutume, entre des personnes, qu’il s’agisse d’individus ou de groupes, vis-à-vis de la terre ». Un rapport précédent de l’ONU-Habitat en donne une définition plus fournie, comme « la façon dont la terre est détenue ou possédée par des individus ou des groupes, ou la série de rapports définis par la loi ou la coutume entre des personnes vis-à-vis de la terre. En d’autres termes, le foncier reflète directement les rapports entre les personnes et la terre et entre individus ou groupes de personnes dans leurs agissements sur la terre ». C’est cette définition que nous utilisons dans cet examen car elle est non seulement claire et complète mais elle marque également clairement la distinction entre les droits du foncier et les droits de propriété, qui sont définis comme « des intérêts reconnus sur des terres ou des propriétés détenus par un individu ou un groupe pouvant s’appliquer indépendamment au terrain ou à ce qui s’y construit (maisons, appartements, ou bureaux). Un intérêt reconnu peut comprendre des pratiques sociales coutumières, réglementaires ou informelles jouissant d’une légitimité sociale à un moment et à un lieu donnés ». Ainsi, le foncier se rapporte plus fondamentalement à la façon dont la terre est détenue tandis que les droits de propriété définissent qui est en mesure de faire quoi sur un terrain.

L’occupation du foncier doit être avant tout envisagée comme un *rapport social* basé sur une série de règles complexes définissant l’occupation et la propriété des terres. Tandis que certains utilisateurs peuvent avoir accès au « paquet de droits » entier, avec des pleins pouvoirs d’occupation et de transmission, d’autres peuvent être limités dans leur utilisation des ressources de la terre (Fisher, 1995). La nature et le contenu précis de ces droits, le degré de confiance dans leur respect et leurs différents niveaux de reconnaissance par les autorités publiques et les communautés concernées ont un impact direct sur l’utilisation du foncier (UN-Habitat, 2003b).

Les droits de propriété peuvent varier au sein de et entre les régimes fonciers. Il est donc possible d’avoir une sécurité élevée du foncier mais des droits d’occupation, de construction ou de vente limités, ou inversement une sécurité limitée mais une vaste gamme de droits effectifs.

Il faut bien noter que les niveaux des droits peuvent être modifiés par une série de restrictions portant sur l’occupation des sols, qui doit être conforme aux règlements d’urbanisme, aux normes d’aménagement et de construction, ainsi qu’au type d’usage mentionné dans le contrat ou l’accord entre le propriétaire et l’utilisateur du terrain. Le niveau de droits peut aussi dépendre de la durée pour laquelle les droits sont accordés et varier en fonction de leur possibilité de reconduction ou de transmission. Enfin, le degré de formalité des accords

[2] « Access to Land and Tenure Security » : [www.glttn.net/index.php/land-tools/access-to-land-and-tenure-security/introduction-to-land-rights-records-a-registration](http://www.glttn.net/index.php/land-tools/access-to-land-and-tenure-security/introduction-to-land-rights-records-a-registration)

de cession de droits ou des baux peut avoir un impact sur le niveau de droits puisqu'ils peuvent consister en des accords informels non écrits aussi bien qu'en des contrats formels entre propriétaires des terres et occupants (locataires). Il y a également des accords coutumiers fournissant différents niveaux de droits en fonction du cadre légal et réglementaire local.

## Qu'est-ce que la sécurité du foncier ?

La sécurité de l'occupation du foncier est le droit de tous les individus et des groupes à une protection efficace de l'État contre les expulsions forcées, c'est-à-dire ce que le droit international définit comme « l'éviction permanente ou temporaire, contre leur volonté et sans qu'une protection juridique ou autre appropriée ait été assurée, de personnes, de familles ou de communautés de leurs foyers ou des terres qu'elles occupent ».<sup>3</sup> Selon l'ONU-Habitat (2004 :31), la sécurité du foncier consiste en « un accord entre un individu ou un groupe portant sur la terre et une propriété résidentielle, accord qui est gouverné et régulé par un cadre légal et administratif (le cadre légal comprend à la fois les systèmes coutumiers et réglementaires). La sécurité du foncier dérive du fait que le droit d'accès à la terre et le droit d'occupation de la terre et du bien est garanti par une série de règles connues et que ce droit est effectif. L'occupation du foncier peut être affectée de différentes manières, en fonction des cadres constitutionnels et légaux, des normes sociales, des valeurs culturelles, et dans une certaine mesure des préférences individuelles. En résumé, une personne ou un ménage jouit d'une sécurité dans l'occupation du foncier lorsqu'ils sont protégés de l'expulsion involontaire de leur terre ou de leur résidence par l'État, sauf circonstances exceptionnelles, et le cas échéant à travers une procédure légale connue et accordée qui doit être objective, appliquée également, passible de recours et indépendante ». Afin de rendre compte de la perception de la sécurité du foncier par les personnes et les communautés, l'ONU-Habitat élargit cette définition pour y inclure le degré de confiance des occupants des terres de ne pas être arbitrairement privés de leurs droits à la terre et des bénéfices économiques qu'ils en retirent (Bazoglu & UN-Habitat 2011 :5).

L'insécurité de l'occupation du foncier recouvre une grande diversité de situations locales, depuis l'illégalité totale jusqu'à des formes variées d'occupation tolérée ou d'occupation légitimée par des pratiques coutumières mais non reconnues légalement par le gouvernement ou les autorités locales. Dans des cas extrêmes, elle peut comprendre des cas de terrains ou de biens qui pourraient faire l'objet de demandes de reconnaissance légale, mais dont le statut légal n'a pas été officiellement enregistré ou pour lesquels l'attribution des droits a été niée. Elle concerne aussi énormément de personnes. « Certaines estimations indiquent qu'entre 30 % et 50 % des résidents urbains d'Asie ne disposent d'aucun titre légal

[3] Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale N°7 : Le droit à un logement suffisant (Art. 11. 1 du Pacte) : expulsions forcées, paragraphe 3.

d'occupation du foncier les autorisant à occuper les terres. Dans des villes comme Mumbai, Karachi, Manille et Dacca, il y a désormais beaucoup plus de personnes vivant sans aucune sécurité de l'occupation du foncier dans des établissements informels que celles vivant sur des terres auxquelles ils ont légalement accès » (UN-Habitat 2008 :3).

## L'insécurité du foncier et les expulsions

L'expulsion peut être considérée comme l'expression la plus néfaste de l'insécurité du foncier pour les pauvres urbains, mais ce n'en est pas la seule : l'insécurité du foncier a aussi des effets sur l'accès aux services urbains et au crédit, comme sur la vulnérabilité aux risques et d'autres dangers.

Même si l'expulsion est étroitement liée à l'insécurité du foncier (puisque l'expulsion se produit dans des établissements où il n'y a pas de sécurité de l'occupation), l'insécurité n'entraîne pas systématiquement l'expulsion – celle-ci est davantage le résultat de facteurs politiques que du statut d'occupation sur un terrain. Dans de nombreuses villes où il n'y a pas de sécurité d'occupation il n'y a pas de menace d'expulsion. Si, selon la définition donnée par l'ONU-Habitat, la sécurité de l'occupation exige « la protection efficace de l'État contre les expulsions forcées », il faut souligner que cette protection dépend généralement du bon vouloir des autorités.

L'insécurité du foncier et les risques concomitants d'expulsion peuvent être accrus par des facteurs politiques (menaces d'expulsion de groupes : en cas de conflit politique), la stigmatisation sociale des communautés pauvres, la non-conformité avec les normes d'aménagement et de construction et la pression du marché (la demande de terres influe sur les valeurs des terrains et sur tous les modes d'approvisionnement en terres).

Toutefois, bien d'autres facteurs sont à même de réduire le risque d'expulsion lorsque la sécurité de l'occupation n'est pas légalement garantie : la volonté politique au plus haut niveau du gouvernement ; la perception de risques politiques de la part des gouvernements (menaces contre des groupes influents ou risque de manifestations si trop de ménages sont exposés à l'expulsion) ; la protection ou le parrainage politique ; la capacité des communautés concernées à se protéger (cohésion, auto-organisation, solidarité) ; le soutien d'organismes de la société civile et d'organisations de droits humains au niveau national et international ; l'intervention d'ONG, de commissions, de coalitions et de fédérations nationales et internationales ; les recommandations et directives des agences internationales de coopération et de développement (ONU et agences bilatérales, restrictions de la Banque mondiale<sup>4</sup>).

[4] Manuel opérationnel de la Banque mondiale PO 4.12 sur la Réinstallation involontaire de personnes, Banque mondiale, 2001.

## BIBLIOGRAPHIE

- > Bazolu, N. & United Nations Human Settlements Programme. (2011). « Monitoring security of tenure in cities : People, land, and policies ». Nairobi, Kenya : United Nations Human Settlements Programme.
- > Fischer, J. E. (1995) « Local land tenure and natural resource management systems in Guinea : Research findings and policy options » USAID, Guinea, Land Tenure Center, Wisconsin, Madison.
- > UN-Habitat (2003b) « Handbook on Best Practices. Security of tenure and Access to Land. Implementation of the Habitat Agenda » Nairobi.
- > UN-Habitat (2003c). « Slums in the World. The face of urban poverty in the next Millennium » Nairobi.
- > UN-Habitat (2006). « Setting up a Global Monitoring System on Secure tenure » Nairobi.
- > UN-Habitat (2008) « Secure Land Rights for All » Nairobi.
- > UN-Habitat – Global Land Tool Network. (2008). « Secure land rights for all ». Nairobi : United Nations Human Settlements Programme, Global Land Tool Network.
- > UN-Habitat – GLTN (2011f). « Monitoring Security of Tenure in Cities : People, Land and Policies ». Working Paper, Nairobi.

# Chili : villes néolibérales et vulnérables. Entre reconstruction post-désastres et résistances

CLAUDIO PULGAR PINAUD / DÉCEMBRE 2013



*Claudio Pulgar Pinaud est architecte, chercheur à la Faculté d'Architecture et d'Urbanisme de l'Université du Chili (Institut du logement) et actuellement en doctorat à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales à Paris.*

**L**e Chili est un pays constamment frappé par des catastrophes naturelles (séismes, tsunamis, incendies, inondations, éruptions volcaniques, etc.). Cette caractéristique rend les secteurs les plus exclus de la société encore plus vulnérables. Cela constitue un grand défi pour les politiques publiques urbaines et de logement, à cause des inévitables processus de reconstruction qui font suite aux désastres et du travail indispensable de prévention et de mitigation par ces politiques.

Le tremblement de terre du 27 février 2010 a affecté tout le centre sud du pays, entre les villes de Santiago et de Concepción, c'est-à-dire la zone qui concentre la majeure partie et la plus forte densité de la population du pays. En plus des nombreux dommages humains et matériels<sup>1</sup>, le séisme a donné lieu à une série

[1] On compte 521 morts et 56 disparus à cause du séisme. Selon les chiffres publiés le 29 mars 2010 par le Ministère du logement et de l'urbanisme (MINVU), le nombre de logements touchés par le séisme s'élève à 370 051, parmi lesquels 81 440 ont été détruits et 108 914 sévèrement endommagés ainsi que de nombreuses infrastructures. Après le séisme s'est produit un tsunami assez atypique car il a touché la côte à différentes heures et avec une intensité différente, aggravant ainsi les dégâts déjà causés par le séisme.





« Aurora de Chile, población popular, plus de 80 ans et ils veulent nous expulser ! » Processus de déplacement, février 2013 / Crédit photo : Claudio Pulgar Pinaud

de conflits sociaux dus au processus de reconstruction dans les différents territoires affectés. On peut analyser ces conflits comme une « crise-opportunité » et un « moteur-mobilisateur » de l'organisation sociale et aussi du capital.

Le processus de reconstruction peut être considéré comme une opportunité pour le développement. Se pose alors la question suivante : une opportunité pour quoi et pour qui ? Pour répondre à cette question, il faut considérer les conditions du Chili néolibéral face au tremblement de terre et au tsunami de 2010, en suivant la « perspective de vulnérabilité, en raison du rôle central joué par celle-ci et particulièrement par ses dimensions économiques et politiques dans le processus de catastrophe » (Oliver-Smith, 2002). Au Chili, le processus d'installation et d'enracinement du néolibéralisme et ses résultats socio-économiques ont agi comme un stimulateur des effets de la catastrophe.

Ainsi, le séisme de 2010 a agi comme un révélateur de la société chilienne. Il a mis en évidence les inégalités et les injustices spatiales construites au cours des quarante dernières années et a aussi révélé le rôle prépondérant des acteurs sociaux, en particulier du mouvement de *pobladores*<sup>2</sup>, dans leurs processus d'organisation et de résistance. Le séisme a donc accéléré les processus sociaux dans un Chili qui semblait assoupi après dix-sept ans de dictature<sup>3</sup>, puis vingt ans d'une

[2] *Poblador(es)* : Habitants d'une *población*. En Amérique latine et surtout au Chili, ce terme a une connotation sociale et souvent politique que le mot « habitant » n'a pas. *Pobladores* se réfère à des collectifs vivant dans des quartiers populaires et qui luttent pour un espace, pour leur quartier, leur rue, et leur droit à la ville.

[3] Pinochet gouverna le Chili pendant 17 ans, du coup d'État du 11 septembre 1973 jusqu'au 11 mars 1990.

interminable transition vers la démocratie<sup>4</sup>. Depuis 2010, la citoyenneté s'est réveillée. Le processus à la fois tellurique et social qui a commencé le 27 février 2010 n'a fait que s'accélérer de jour en jour : d'abord avec la solidarité<sup>5</sup> et l'aide mutuelle face à la catastrophe, puis avec le fait que le tremblement de terre et le tsunami ont révélé les inégalités de la société chilienne, tout en permettant aux gens de se réunir pour s'organiser. Nous choisissons de qualifier ce processus de double mouvement tellurique et social.<sup>6</sup>

## La politique urbaine et de logement dans le Chili néolibéral : inégalités et injustices spatiales

Apparente dans les documents officiels du Ministère du logement et de l'urbanisme (MINVU) entre 1978 et 1981, la libéralisation des sols urbains, grâce à l'élimination des « limites urbaines » en 1979, cherchait – selon le discours officiel –, par l'intermédiaire du marché, à faire baisser les prix du foncier grâce à l'extension de l'offre. Mais l'effet a été inverse puisque les prix ont augmenté. La spéculation sur les terres, qu'une décision administrative incluait du jour au lendemain dans les limites urbaines, a été décisive dans l'évolution des prix. Les logements sociaux ont été progressivement éloignés des emplacements péri-centraux vers l'extérieur de la ville, en raison de la spéculation, phénomène qui existe encore aujourd'hui.

Le système de logement subventionné, toujours d'actualité, a représenté un changement d'envergure puisqu'il a orienté la demande de ceux qui avaient besoin d'une aide vers le marché. En plus du nécessaire endettement des bénéficiaires, ce système a introduit l'idée du ciblage selon laquelle « le logement était un bien ne pouvant être obtenu que grâce à l'effort individuel ; la subvention de l'État serait réservée aux plus nécessiteux, en guise de récompense pour leurs efforts » (Chambre chilienne du bâtiment, 1991 : 90-91). Rodríguez et Sugranyes (2005) affirment que le logement subventionné au Chili ne constitue pas une politique de logement en tant que telle, mais plutôt et « en premier lieu un mécanisme financier de soutien au secteur privé de l'immobilier et du bâtiment ». En plein ajustement structurel des années 1980, la priorité pour l'État chilien était avant tout de stabiliser le secteur privé du bâtiment.

La construction massive de logements pour les pauvres – bien que de mauvaise

[4] De 1990-2010, quatre gouvernements ont été démocratiquement élus, issus de partis de centre gauche regroupés en un bloc appelé Concertation des partis pour la démocratie.

[5] Selon ce que nous avons pu observer, il y a eu beaucoup plus de démonstrations de solidarité directe et surtout d'aide mutuelle que de pillages, ou autres conduites antisociales minoritaires mais pourtant exaltées par les médias.

[6] Pour aller plus loin : Pulgar Pinaud, Claudio « Quand la justice spatiale fait trembler la ville néolibérale. Le double mouvement tellurique et social dans le Chili d'après le tremblement de terre du 27 février 2010 ». In *Justice spatiale | spatial justice* N° 6. 2014. Université de Paris Ouest Nanterre. [www.jssj.org](http://www.jssj.org)



qualité et situés en périphérie – a réussi à faire taire les revendications sociales pendant de nombreuses années, permettant de loger en accession à la propriété la plupart des demandeurs des secteurs les plus pauvres». Cependant, la politique de logement a généré une crise en créant des « ghettos » de pauvreté urbaine, zones de *pobladores* « avec abris » (Rodríguez, 2005).

### La politique de reconstruction après 2010 : la même recette ?

Différents rapports (MNRJ, 2011a ; Rolnik, 2011 ; INDH, 2012 ; Mission ONU-HABITAT, 2010) élaborés après le tremblement de terre par des organisations de défense des droits de l'Homme ont montré « l'idéologie de la reconstruction », sujet qui a également été abordé dans certains articles et même dans des reportages de presse. Dans « L'échec idéologique de la reconstruction », Peréz (2011) suggère que ce modèle (de reconstruction) se révèle comme une approche qui démantèle l'État, transférant ses pouvoirs vers des acteurs privés, considérés comme « brillants, puissants et prééminents ». Dans le processus de reconstruction, l'accent a été mis sur l'allocation des subventions, la simplification de la bureaucratie et la facilitation de la participation du secteur privé, tandis que les victimes devaient être assignées à des logements de qualité très moyenne, ségrégués, éloignés de leur vie quotidienne et sociale, conçus comme solution d'urgence.



Logements pour les victimes du séisme et déplacement de population soutenu par l'État/marché / Crédit photo : Claudio Pulgar Pinaud

### Insécurité de l'occupation du foncier et déplacements suite au tremblement de terre/tsunami de 2010 au Chili

Les centres historiques des principales villes de l'intérieur et les côtes des localités du littoral ont été les territoires les plus touchés par le tremblement de terre/tsunami de 2010. Plusieurs auteurs (Davis, 2005 ; Klein 2007 ; Harvey 2007) ont décrit les processus post-catastrophes comme des opportunités fécondes d'expropriation de terrains bien situés. Le « capitalisme de catastrophe » est alors sans scrupules : ses agents spéculatifs commencent à agir presque dès l'arrivée des premières aides aux territoires, pendant la phase d'urgence.

Les témoignages recueillis sur le terrain quelques jours après le tremblement de terre, confirmés par d'autres auteurs<sup>7</sup>, rendent compte de l'arrivée d'« agents immobiliers » qui proposaient l'achat rapide des terrains à des prix nettement inférieurs à leur valeur avant le tremblement de terre, notamment dans les centres historiques des villes où de nombreux logements avaient été détruits. Certaines familles ont vendu, par manque d'information ou car elles étaient sous le choc, en pensant qu'il valait mieux avoir un peu d'argent au plus vite. Mais elles n'ont pas fait estimer leur patrimoine, surtout dans une perspective de moyen ou de long terme. Ce processus s'est ensuite poursuivi de manière plus généralisée pour être à présent considéré comme normal, constituant un prolongement du libre marché du foncier mais dans un nouveau contexte marqué par l'action de grand bulldozer<sup>8</sup> du tremblement de terre ayant fait table rase et débarrassé les quartiers centraux des logements « vieux » et de leurs « anciens » habitants. Ce processus fait apparaître cinq grands types de déplacements des populations sinistrées du tremblement de terre :

— Déplacements depuis les zones à risque avec expropriation de l'État : Le long des côtes, de nombreux habitants ont été déplacés en raison de la création de zones à risque de tsunamis. Il semble en effet raisonnable de prévenir de futures catastrophes, néanmoins la différence de traitement vis-à-vis de l'expropriation selon la classe sociale (ville de Constitución) ou la reconstruction sélective de certains logements seulement sur la côte et d'autres dans les collines (ville de Dichato) accroît les contradictions et fait apparaître les intérêts immobiliers en jeu.

[7] « Les sociétés immobilières auraient aussi fait pression sur les familles pour vendre leurs terrains et leurs logements à bas prix au moment où elles étaient très vulnérables, en vue de permettre le réaménagement privé ». In Rolnik, Raquel. 2011.

[8] Les bulldozers sont rapidement arrivés dans les centres historiques pour démolir des maisons qui pouvaient parfaitement être restaurées. Dans la rapidité de l'urgence, nous avons pu constater sur le terrain comment des fonctionnaires municipaux ou des pompiers volontaires manquant de connaissances techniques évaluaient les logements qui pouvaient être maintenus et ceux devant être démolis. Ainsi, en à peine une semaine après le tremblement de terre, des milliers de logements ont été démolis, qui étaient pourtant tout à fait récupérables. Nous ne pourrions jamais savoir si cela a été le fruit de la simple négligence ou s'il y avait des intérêts immobiliers derrière ces démolitions rapides justifiées par le souci de prévenir d'éventuels effondrements en cas de répliques.

— Déplacements dus au modèle subventionné de reconstruction de logements de l'État-marché ou la gentrification avec le soutien de l'État : Comme nous l'expliquions précédemment, le modèle subventionné de logement au Chili rend le marché responsable de la fourniture de logements sociaux. Les promoteurs cherchent donc à réaliser des économies d'échelle (en construisant de nombreux logements côte à côte) et à construire sur des terrains peu chers (en périphérie). Constitución est emblématique de ce phénomène puisque la plupart des sinistrés qui vivaient auparavant sur la côte ont dû déménager vers les collines, à des kilomètres de distance de leurs quartiers d'origine, dans des ensembles de logements sociaux périphériques. Ce modèle se retrouve dans toutes les villes mais est plus évident dans les villes moyennes et métropolitaines.

— Déplacements des non propriétaires : Les locataires, les personnes hébergées ou les parents qui n'étaient pas propriétaires des logements détruits ou des terrains ont été forcés de se déplacer vers de nouveaux territoires, essentiellement en périphérie. Nombre d'entre eux n'ont même pas pu obtenir de subvention pour la reconstruction car ils n'étaient pas propriétaires. Il n'y a pas de chiffres disponibles sur le nombre de personnes non propriétaires déplacées au niveau national car elles ont été largement invisibles dans ce processus – en effet, elles n'étaient pas éligibles au « ciblage » de la reconstruction, excluant ainsi dès le départ plus de 650 000 familles sinistrées de la possibilité d'obtenir les subventions d'aide à la reconstruction<sup>9</sup>.

— Déplacements par le marché ou gentrification post-catastrophe : Ce sont des processus courants dans le contexte des villes néolibérales où le marché du foncier est libéralisé, mais le contexte post-catastrophe les a clairement facilités et accélérés. Le cas du centre de Talca est éclairant, tout comme Curicó et dans une certaine mesure les villes côtières de Constitución et Dichato. À Talca<sup>10</sup>, il est impressionnant de visiter le centre-ville et de se rendre compte que quatre ans après le tremblement de terre, sur les mêmes terrains bien situés où des logements se sont effondrés et où vivaient des *pobladores* pauvres, s'élèvent aujourd'hui de grands immeubles d'appartements ou des résidences pavillonnaires chères.

— Déplacements des non sinistrés en profitant des possibilités de reconstruction : Parmi les quartiers concernés et les secteurs à reconstruire, l'État a inclus des quartiers non affectés par le tremblement de terre mais présentant une situation stratégique et un fort potentiel immobilier spéculatif. Paradoxalement, aujourd'hui ces *pobladores* sont des victimes de l'action même de l'État – et non pas du tremblement de terre – qui cherche à les expulser pour ouvrir la voie à

[9] MNRJ « Informe para la Relatora Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Vivienda Adecuada. El terremoto-tsunami del 27 de febrero 2010 y los procesos de reconstrucción en Chile ». Septembre 2011.

[10] Pour plus d'information sur le cas de Talca, cf. : Letelier, Francisco et Boyco, Patricia. *Talca pos-terremoto : una ciudad en disputa. Modelo de reconstrucción, mercado inmobiliario y ciudadanía*. Santiago, Chile, Ediciones SUR. 2011.

des affaires privées spéculatives. Dans le cas de Chiguayante, le quartier a déjà commencé à être détruit dans le cadre d'un processus obscur, à la limite de la légalité. Comme les habitants sont de « fausses » victimes du « 27F », un scandale de corruption a éclaté au grand jour et a forcé l'ex intendante de la région (qui vient aujourd'hui d'être élue sénatrice) à abandonner son poste. Néanmoins, les déplacements se poursuivent.

Sur de nombreux territoires, plusieurs de ces cinq types de déplacements se combinent. Ces processus de déplacement et de dépossession peuvent être considérés comme des cas d'« accumulation par dépossession », telle que formulée par Harvey. Mais il faudrait aussi les analyser dans une perspective de sécurité de l'occupation du foncier, puisque c'est l'une des composantes essentielles du droit à un logement convenable. Dans son rapport de 2011, la Rapporteuse des Nations Unies, Raquel Rolnik, a largement développé cette question et a cité le cas du Chili en tant qu'exemple d'atteinte à ce droit.

## La résistance des mouvements sociaux et la fonction sociale du foncier et de la propriété

« On observe ainsi la remise en place d'une politique de logement subventionné qui expulse les pauvres vers les périphéries et produit des villes ségréguées. Les *pobladores* sont arrachés de leurs quartiers d'origine où ils avaient des réseaux et un tissu sociaux et sont condamnés à un accès impossible aux services publics et à l'infrastructure inexistantes dans les périphéries. Il semblerait donc que les « catastrophes socio-naturelles » comme les tsunamis, les tremblements de terre ou les incendies sont mises à profit en tant qu'opportunités pour « débarrasser » les terrains de leurs habitants d'origine et pour engendrer des plus-values sur le marché immobilier. Les déclarations du ministre du Logement vont dans ce sens, lorsqu'il met en avant « le dynamisme du secteur privé » en tant que réussite de la reconstruction – mais au dépens des mêmes que d'habitude, les pauvres de la ville<sup>11</sup>.

Face à ce paysage de déplacements et de reconstruction néolibérale, des processus d'organisation et de résistance se déploient sur les territoires. Leurs revendications sont le droit au logement et le droit aux terres, le droit à la ville et le droit de rester sur leurs territoires d'origine. Nous avons appelé ce processus d'oscillation entre résistances et résiliences « le double mouvement tellurique et social »<sup>12</sup>. Au niveau national, deux mouvements (MNRJ et la FENAPO), tout comme de

[11] Pulgar Pinaud, Claudio. « 27F ¿La reconstrucción como ejercicio de derechos u oportunidad para el lucro? ». Revue électronique *El Mostrador*. 2013a. En ligne : [www.elmostrador.cl/opinion/2013/02/27/27f-la-reconstruccion-como-ejercicio-de-derechos-u-oportunidad-para-el-lucro](http://www.elmostrador.cl/opinion/2013/02/27/27f-la-reconstruccion-como-ejercicio-de-derechos-u-oportunidad-para-el-lucro)

[12] Pulgar Pinaud, Claudio. « Quand la justice spatiale fait trembler la ville néolibérale. Le double mouvement tellurique et social dans le Chili d'après le tremblement de terre du 27 février 2010. » In *Justice spatiale | spatial justice* No 5. 2014. Université de Paris Ouest Nanterre. [www.jssj.org](http://www.jssj.org)

nombreux autres mouvements au niveau local, revendiquent aujourd'hui, en plus de la (re)construction de leurs logements et de leurs villes, la fonction sociale du foncier et de la propriété en exigeant de pouvoir rester sur leurs territoires. Le mouvement social a obtenu un grand triomphe à Dichato, puisqu'après des mobilisations importantes les *pobladores* ont obtenu la construction d'une grande majorité des logements sur la côte, en plus de logements de meilleure qualité. La comparaison des solutions diamétralement opposées mises en œuvre à Dichato et dans d'autres villes témoigne sans ambiguïté du rôle central de la mobilisation des *pobladores* dans l'obtention de meilleures conditions de vie. Ailleurs, sur d'autres territoires, les demandes fleurissent, telles que la mise en place de banques de terrains pour la construction de logements sociaux, par exemple. Les revendications liées au droit à la ville qui commencent à émerger mettent en lumière la fonction sociale du foncier et de la propriété face à l'hégémonie actuelle du marché.

## BIBLIOGRAPHIE

- > Chambre chilienne du bâtiment, 1991 : 90-91. Cités par Rodríguez, Alfredo et Ana Sugranyes. 2004. «El problema de vivienda de los con techo». EURE 30, n.º 91 : 53-65.
- > Davis, Mike, «Gentrifying Disaster». In *Mother Jones Magazine*. 2005.  
[www.motherjones.com/politics/2005/10/gentrifying-disaster](http://www.motherjones.com/politics/2005/10/gentrifying-disaster)
- > Davis, Mike, «Disaster As A Tool For Gentrification». In *Planetizen*. 2005.  
[www.planetizen.com/node/17817](http://www.planetizen.com/node/17817)
- > Harvey, David, «Neoliberalism as Creative Destruction». *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 610, 21.2007
- > INDH, «27 F : Estudio sobre la reconstrucción post terremoto desde una perspectiva de derechos humanos». Instituto Nacional de Derechos Humanos. Chili. Janvier 2012.
- > Klein, Naomi, *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*. Paidós. Barcelona. 2007
- > Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), «Conceptos básicos para la formulación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano». *EURE – Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 8, 22. 1981.
- > Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), «Presentación ante la reunión Regional sobre Financiamiento y administración de los Asentamiento Humanos, México, D.F». Santiago : Minvu. 1978.
- > ONU-HABITAT, Mission, «Elaboración de un perfil de proyecto post terremoto en Chile». Septiembre 2010.
- > Oliver-Smith, 2002 cité par García Acosta, Virginia. *El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos*. 2005.
- > Pérez, Marcelo, «El fracaso ideológico de la reconstrucción». Blog de la *Republica*. 2011.
- > Pulgar Pinaud, Claudio, «Quand la justice spatiale fait trembler la ville néolibérale. Le double mouvement tellurique et social dans le Chili d'après le tremblement de terre du 27 février 2010». In *Justice spatiale | spatial justice* N° 6. 2014. Université de Paris Ouest Nanterre : [www.jssj.org](http://www.jssj.org)
- > Rolnik, Raquel, «Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. En particular el derecho a una vivienda adecuada en los procesos de reconstrucción posteriores a desastres y conflictos». Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies. 16<sup>e</sup> session. Thème 3 de l'agenda. 20 décembre 2010.  
[www.raquelrolnik.files.wordpress.com/2011/02/post-disaster-conflict-es-a-hrc-16-42\\_sp.pdf](http://www.raquelrolnik.files.wordpress.com/2011/02/post-disaster-conflict-es-a-hrc-16-42_sp.pdf)
- > Rolnik, Raquel, Thème 69b du programme prévisionnel, 5 août 2011.  
[www.ap.ohchr.org/Documents/dpage\\_e.aspx?si=A/66/270](http://www.ap.ohchr.org/Documents/dpage_e.aspx?si=A/66/270)
- > Rodríguez, Alfredo et Ana Sugranyes. «El problema de vivienda de los con techo». EURE 30, n.º 91 : 53-65. 2005.



# La reconstruction de Port-au-Prince après le séisme de 2010 : un problème foncier ?

LUCIE COUET / OCTOBRE 2013



*Lucie Couet est urbaniste et travaille sur plusieurs projets d'aménagement urbain au sein de la Fondation Connaissance et Liberté, FOKAL depuis 2007 en Haïti, en particulier un projet de création de parc naturel public au sud de la capitale dans le quartier de Martissant.*

**A**près le tremblement de terre du 12 janvier 2010 qui entraîna la disparition de dizaines de milliers de personnes, Port-au-Prince s'est transformée en une ville de tentes. Plus d'un million de personnes se sont trouvées sans logement et ont créé des abris de fortune, devant chez elles, dans leur cour, dans la rue, ou encore dans des camps. La crise du logement préexistait au séisme mais plus de trois ans après cette catastrophe, elle perdure, voire empire et la question foncière est au cœur de la problématique de la reconstruction. Comment faire du logement neuf sans un découpage foncier clair ? Comment reconstruire une capitale sans maîtrise de son territoire ? L'enjeu est considérable, les solutions difficiles à mettre en œuvre, et pendant ce temps, la ville n'attend pas et se reconstruit comme elle peut.

## Une difficulté foncière historique

La propriété de la terre est une question d'une importance capitale dans un pays qui reste à plus de 50 % rural et où les habitants des campagnes continuent à migrer vers les villes. De l'arpentage à la vente définitive, il s'écoule environ deux



Vue sur le centre ville depuis le quartier de Bolosse (Port-au-Prince) / Crédit photo : Josué Azor / FOKAL

années, et à l'issue de ces vingt-quatre mois, il arrive souvent que le nouveau propriétaire n'ait aucune garantie de ses droits sur la terre nouvellement acquise. À l'époque de la colonie française, l'enregistrement des mutations de propriété était souvent tout aussi imparfait et sans garantie de l'administration. Lors de la révolution haïtienne à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, qui entraîna l'indépendance d'Haïti en 1804, les colons propriétaires furent très majoritairement chassés du pays mais on n'opéra pas, alors, de réforme foncière majeure malgré la redistribution d'une partie des terres. Le flou que nous connaissons aujourd'hui est donc très ancien. Aucune réforme agraire importante n'est venue clarifier la situation ces deux derniers siècles, alors que les règles d'héritage divisent et subdivisent à chaque décès les propriétés entre les héritiers, morcelant une terre par ailleurs épuisée, lessivée suite à un déboisement massif entraîné par la pauvreté qui sévit dans le monde paysan. L'absence de politique foncière d'envergure a créé un imbroglio qui ne fait que croître en complexité avec les décennies.

Il est difficile aujourd'hui de délimiter avec précision les propriétés foncières. La Direction générale des impôts, où se trouve le service du Domaine, a des difficultés à délimiter les terrains appartenant à l'État et plus encore depuis que son bâtiment s'est effondré en janvier 2010. Une partie des archives a pu être sauvée, le classement a dû être repris mais il n'est pas informatisé. À cela s'ajoute le fait qu'il est rare que l'enregistrement des mutations soit mené à bien : l'arpenteur – dont le rôle est de délimiter le terrain, puis le notaire, jouent le plus souvent le rôle de garants de la propriété et les dossiers ne parviennent pas tous jusqu'à la Direction générale des impôts.



Par ailleurs, les grandes propriétés sont pour beaucoup en indivision. Or il est courant qu'une partie des membres de la famille soit – à l'instar d'un dixième de la population haïtienne – à l'étranger, et rare qu'un mandataire soit désigné pour représenter l'indivision. Ainsi les tenures foncières les plus vastes sont souvent mal gérées et mal connues. Sur le terrain, un représentant du propriétaire – parfois autoproclamé – distribue les droits d'occupation. Les grandes propriétés foncières sont morcelées sans enregistrement formel, comme les propriétés de l'État. Les nouveaux occupants n'ont pas de titre d'occupation opposable et construisent néanmoins sur ces terrains. Ils ne peuvent prétendre à un crédit bancaire ou à un microcrédit logement faute de garantie hypothécaire. Les banques ont les moyens de prêter aux particuliers tout en ayant des difficultés à trouver de potentiels clients avec les garanties suffisantes. Des prêteurs sur gages et usuriers existent, dont les taux sont prohibitifs pour des prêts à moyen terme. Les capacités d'investissement dans le logement par les particuliers sont dès lors réduites, dans leur grande majorité, aux dessous de matelas et aux envois de la diaspora. Les promoteurs immobiliers sont quant à eux très peu nombreux : les investissements dans le logement sont périlleux. Le cadre légal est en partie obsolète, les taux d'emprunt sont élevés et l'insécurité foncière peut menacer l'équilibre financier d'un projet.

### Les conséquences concrètes de l'insécurité juridique

La première conséquence de cette insécurité foncière généralisée et de l'absence de maîtrise de ses terres par l'État haïtien est une urbanisation continue des terrains les plus dangereux et les plus inaccessibles. Port-au-Prince est soumis à des menaces cycloniques et sismiques, à des risques de glissements de terrain et d'inondations. Faute de parcelles accessibles assainies, les particuliers reconstruisent à flanc de montagne et près des cours d'eau, toujours plus loin des réseaux viaires, de l'électricité, de l'eau potable, des services et de l'activité économique. Le Ministère de l'environnement a commencé, en 2013, la construction d'un mur sur la principale montagne au sud de Port-au-Prince pour marquer la limite de l'urbanisation et protéger cette périphérie rurale. Un projet qui semble vain devant l'ampleur du problème et l'absence d'alternative pour la population.

Un deuxième phénomène a entraîné une expansion de la ville vers le nord, aux confins de la plaine alluviale. En 2010, suite au séisme, un pan entier de la zone qui s'étend du bord de mer aux premiers contreforts de la chaîne des Matheux a été décrété d'utilité publique dans le cadre d'un projet d'implantation d'industries agroalimentaires. Parallèlement, plusieurs organisations non gouvernementales ont commencé à mettre en œuvre un projet décidé par l'État de déplacement des habitants de l'un des plus grands camps de Port-au-Prince dans des logements temporaires immédiatement au sud de la zone déclarée d'utilité publique. Ces annonces et le manque de logements accessibles ont déclenché une ruée vers

ces terres nouvellement déclarées d'utilité publique. À environ une heure du centre ville, sans accès à l'eau potable, dans un relief lunaire, se sont installées des dizaines de milliers de personnes. Les camps temporaires se sont peu à peu transformés en une ville de bâches, où chacun plante des petits pieux autour de son habitation pour délimiter sa propriété. Ou plutôt son espoir de propriété. Les occupants disent subir des menaces de représentants des propriétaires formels, témoignent de violences, la nuit, à leur rencontre, des escroqueries, des prix imposants de ces parcelles, et de leur résolution à demeurer malgré tout dans ce qu'ils considèrent comme leurs maisons. Certaines aires ont été reconnues par la commune voisine ou ont obtenu un poste de police. Aucune planification préalable ne sert de guide à l'aménagement de la zone et elle est désormais l'un des plus importants problèmes urbains de la métropole.

Parallèlement, cette même année 2010, le centre ville historique de la capitale a également été déclaré d'utilité publique. Dans l'esprit des décideurs politiques de l'époque, il s'agissait de réaménager le centre urbain, où se trouvaient les principaux ministères, le palais national, le parlement, la mairie, entre autres, tout en y accomplissant des opérations immobilières pour reconstituer une partie du stock de logements et de commerces disparus dans le séisme. La déclaration d'utilité publique n'était pas l'outil approprié pour un tel projet et il fut décidé de stopper le processus, deux ans après sa publication. L'effet pervers de cette utilisation abusive d'un outil foncier fort fut le gel de toutes les transactions au cœur de Port-au-Prince. Attendant d'être fixés sur leur sort et officiellement interdits de mise en vente, les propriétaires des nombreuses parcelles des anciens locaux commerciaux et logements n'ont engagé aucune rénovation, aucune construction neuve, aucun regroupement de parcelles dans les années qui ont suivi la destruction partielle de ce centre historique. Or, le centre de Port-au-Prince est aussi l'une des principales plateformes logistiques de la métropole, alimentée par le port et les routes nationales qui apportent, de province et de République Dominicaine, les denrées à commercialiser. Cet immense marché se vide la nuit et les immeubles aux élégantes galeries-trottoirs dominent des rues désertes. Les activités économiques se sont redistribuées dans les autres communes de la métropole. Ce poumon commercial doit pouvoir retrouver sécurité et investisseurs à terme. Sans locaux commerciaux, entrepôts relais, bureaux et logements pour ses employés, le centre ville ne peut être un moteur économique d'envergure.

### Des solutions existent. Elles demandent du temps

Alors que la reconstruction informelle se poursuit, des solutions se profilent qui toutes demandent du temps pour être menées à bien. Le Comité interministériel pour l'aménagement du territoire a ainsi lancé un projet de pré-cadastre dans deux quartiers de faubourg, expérimentant les difficultés à cartographier la



propriété, mais trouvant des solutions, petit à petit, à ces problèmes complexes. L'État tente de définir une politique nationale du logement pour normaliser les investissements et a lancé des projets publics d'envergure. Des organisations non gouvernementales se sont regroupées pour réfléchir aux problématiques du foncier et proposer des solutions aux décideurs. La reconstruction de quatre ministères, du Palais de justice et de la Cour de cassation a débuté dans le centre ville en 2013. Il faudra ensuite accorder la durée de ces différents projets aux contraintes définies par les subventions des bailleurs de fonds internationaux, dont les échéances sont souvent courtes comparées au temps nécessaire au renouvellement urbain. Les financements émanant du fonds Petro Caribe, plus souples d'utilisation que les subventions de l'USAID, de l'Union européenne ou de la Banque interaméricaine de développement, couvrent d'ailleurs une importante partie des dépenses de l'État pour les projets de logement et de bâtiments publics.

L'absence de gestion de la problématique foncière a ainsi redessiné la ville. Les plus démunis sont les premières victimes, au quotidien, de cette situation. Mais à court terme ce sont tous les habitants, riches et pauvres, de Port-au-Prince qui subissent les conséquences néfastes de cette expansion incontrôlée. Le développement économique se trouve lui aussi nécessairement ralenti. Les embouteillages de plus en plus nombreux dans la métropole incarnent cette cruelle inertie. À Port-au-Prince, le développement urbain roule au pas.

#### BIBLIOGRAPHIE

- > « Manuel des transactions foncières haïtiennes », vol. 1 : [www.issuu.com/frederiquesiegel/docs/haiti\\_manuel\\_foncier\\_vol1\\_francais](http://www.issuu.com/frederiquesiegel/docs/haiti_manuel_foncier_vol1_francais)
- > « Construction et financement de logements en Haïti, Mise en œuvre de la politique nationale de logement », Oxfam : [https://dl.dropboxusercontent.com/u/5067187/Creation%20et%20Financement%20de%20Logements%20en%20Haïti\\_francais\\_final.pdf](https://dl.dropboxusercontent.com/u/5067187/Creation%20et%20Financement%20de%20Logements%20en%20Haïti_francais_final.pdf)
- > Michèle Oriol, Véronique Dorner, « L'indivision en Haïti, Droit, arrangements sociaux et agriculture », Actes 3<sup>e</sup> journée de sciences sociales, Société française d'économie rurale, 2009

## Afrique de l'Ouest : Consolider les droits fonciers urbains populaires par des formes juridique et urbaine

JEAN-FRANÇOIS TRIBILLON / JUILLET 2013



*Jean-François Tribillon est juriste et politologue spécialisé dans les thèmes fonciers. Il est membre de l'Aitec.*

**U**ne bonne partie des habitants des villes africaines sont dans une situation précaire, soit parce qu'ils sont occupants précaires de maisons locatives parfois inimmables, à la merci de leur propriétaire, soit parce qu'ils ont pu construire sur des terrains qu'ils ont achetés à droite et à gauche auprès de prétendus propriétaires vendeurs ou de chefs coutumiers – lotisseurs clandestins.

L'objet de cet article est d'esquisser des réponses à la question suivante : quel système de reconnaissance et de publicité<sup>1</sup> foncières est capable de donner force à des droits fonciers urbains que nous dénommerons, faute de mieux, « populaires » car pratiqués par les habitants de nombreux quartiers, qui sont dans l'incapacité sociale, culturelle et économique de situer leur pratique foncière dans la sphère de la légalité définie par la loi écrite et instrumentalisée par la bureaucratie d'État ?

[1] Procédure qui permet de rendre opposable et en même temps de consolider les droits des particuliers sur le sol et accessoirement sur les bâtiments qui y sont implantés ; dans la quasi totalité des pays africains francophones ou non la publicité foncière est créatrice de droit, on ne peut se prévaloir d'un droit sur la terre que s'il est inscrit sur le livre foncier, ce qui est une procédure ardue et coûteuse.

Cette esquisse prend comme base de départ (sans les présenter, ce qui prendrait trop de temps) les leçons des expériences qui ont été tentées récemment en Afrique et à Madagascar pour sécuriser ces droits.

## Problématique juridique

### De la légitimité foncière urbaine aux droits fonciers urbains

Il ne nous semble pas possible juridiquement de sécuriser des droits fonciers urbains sans invocation d'une légitimité foncière urbaine populaire à traduire en droits fonciers urbains.

Les usagers fonciers pourraient se prévaloir d'une double légitimité qu'ils devraient exprimer le plus simplement (c'est l'usager en question qui parle) :

— « quand j'ai acheté mon terrain, j'ai fait les démarches et les papiers par exemple : l'enregistrement par la commune du papier de l'acquisition – qu'il est normal de faire quand on est un homme ou une femme – de ma condition » : légitimité sociale et juridique ;

— « puis j'ai suivi l'itinéraire de tout chef de famille de mon âge : j'ai dû construire une maison pour ma famille, c'est mon devoir d'adulte, j'ai fait comme les autres, j'ai construit au milieu d'eux mon habitation, qui prend place dans notre quartier (nous sommes en majorité originaires de la même province, c'est plus sûr, c'est plus facile pour s'entraider), un quartier qui s'ajoute à d'autres quartiers pour former notre ville » : légitimité urbaine.<sup>2</sup>

Cette légitimité à faire « comme il faut » les gestes fonciers « qu'il faut » relève d'un droit non savant, non écrit mais en même temps non coutumier (au sens de la coutume rurale africaine) même si parfois l'inspiration coutumière n'est pas totalement absente ; il est plus usager que coutumier.

Nous sommes contraints de partir du constat d'une opposition radicale au sein des villes africaines entre :

— d'une part, une légalité foncière (loi foncière) et urbanistique (loi d'urbanisme et documents d'urbanisme légalement approuvés en exécution de cette loi) portée par les institutions et les pouvoirs publics à l'œuvre dans la ville dite officielle ou légale ;

— d'autre part, une légitimité populaire foncière (appropriation foncière) et urbaine (occupation du sol et formation de quartiers) à l'œuvre dans les quartiers les moins nantis, dans la ville dite illégale par les institutions et les pouvoirs publics.

[2] Toutes choses égales par ailleurs, le même raisonnement vaut pour l'installation d'une échoppe-boutique ou d'une échoppe-atelier.

Nous affirmons cette thèse de la légitimité dans un espace juridique que ménage la science juridique : le droit n'est pas tout entier contenu dans la loi (que d'ailleurs en Afrique, les acteurs sociaux les plus puissants, économiquement et politiquement, se dispensent d'appliquer sous prétexte justement de montrer leur force, leur pouvoir) mais aussi dans les normes comportementales acceptées par le plus grand nombre. Elles ne sont ni explicites, ni organisées. Elles sont plutôt une source de « *devoir faire et se comporter lorsqu'on est un homme ou une femme raisonnable et de condition modeste* » plutôt qu'un corps de règles organisé et hiérarchisé, ce qui est le propre de la loi, et en général, plus largement, de la légalité.

La question posée devient la suivante : comment consolider cette légitimité foncière pour assurer au citoyen, contraint de vivre dans les quartiers les moins nantis, une sécurité foncière minimale, qui ne le laisse pas sous la menace permanente de déguerpissements entendus comme l'obligation de quitter les lieux sur l'injonction du détenteur d'un titre légal de propriété ou d'un mandat légal d'aménagement ?

Il est entendu que cette légitimité se décrit malaisément comme la possibilité d'invoquer des principes juridiques tirés de :

— déclarations des droits humains qui ont répandu dans le ciel du droit universel quantité de principes primordiaux ;

— rémanences du droit coutumier foncier rural mis à mal par l'urbanisation ;

— la « nature des choses »<sup>3</sup> transformée en « droit naturel », qui s'appliquant aux pratiques foncières urbaines populaires observées aurait pour effet de leur donner une certaine qualité juridique ;

— l'« état de nécessité » dans lequel sont enfermés les ménages désireux de construire pour se loger mais qui ne trouvent aucune offre foncière légale correspondante ; ils sont donc dans l'état de devoir prendre ce que l'on leur refuse.

— la doctrine de la « vivification » du droit musulman : en s'installant et en construisant les occupants vivifient leurs sols et méritent de se voir reconnaître quelques droits.

Tel est le socle, le fondement juridique sur lequel on pourrait tenter de fonder un droit du foncier urbain populaire en général et opérer l'identification et la gestion/conservation des droits fonciers populaires en particulier.

### La recherche obsessionnelle du propriétaire

Une des difficultés de cette sécurisation est la difficulté à distraire le juriste enquêteur de sa recherche obstinée, et disons-le, névrotique, du propriétaire parmi les usagers enquêtés. On veut partout promouvoir la propriété, même lorsqu'on ausculte le droit foncier populaire, qui par exemple se contente de

[3] Observation des pratiques sociales puis acceptations juridiques de certaines considérées comme « justes », comme l'on fait si longtemps les juristes romains.

parler du « patron » des lieux, personnage référent qui démêle les conflits et organise un peu l'espace. Mais de là à en faire un propriétaire détenteur d'une sorte d'exclusivité napoléonienne sur son terrain, il y a un saut, et ce saut ne s'impose pas, notamment en milieu urbain « pauvre ». À ce patron des lieux, on peut à tout moment demander à s'installer dans ce coin là, demander une sorte d'hospitalité foncière qui peut durer.

En d'autre terme, le droit foncier populaire permet une grande fluidité des modes d'occupation du sol urbain, et cette fluidité est une qualité qu'il faut préserver

## Problématique politique et d'aménagement

La sécurité c'est comme la notion d'« horizon » au dire du dictionnaire : c'est quelque chose d'imaginaire qu'il est impossible d'atteindre, qui recule à mesure qu'on avance<sup>4</sup>. Si vous écoutez les experts, les banquiers, les juristes : la sécurisation ne peut être que maximale, ou elle n'est pas. Or c'est quoi la sécurisation maximale en matière foncière ? c'est l'immatriculation au livre foncier. C'est aussi ce que vous disent les services fonciers : seule l'immatriculation peut conjurer l'incertitude et le risque. Dans son application actuelle, l'immatriculation est un idéal, un idéal hors de portée des tenanciers fonciers populaires.

### Sécuriser : contre qui ? Contre quoi ?

D'expérience nous dirions que la sécurisation foncière est d'abord à caractériser comme une protection, comme une défense. Contre qui : (i) les voisins, (ii) les autorités locales, (iii) les autorités étatiques, (iv) les affairistes fonciers.

Les voisins : vos voisins peuvent vouloir vous faire reculer votre limite, ils vous font toutes sortes de problèmes, comme on dit, mais en gros ils sont solidaires, et la technique dite d'« énumération participative » fondée sur l'assentiment des voisins n'est pas de ce point de vue déterminante, car « ils » sont « forcément » d'accord.

Les autorités étatiques : reconnaissons-le, la capacité de résistance aux prétentions des autorités étatiques que peut présenter un « papier » foncier issu de la légitimité foncière populaire est faible. En revanche, elles hésitent lorsqu'elles se voient opposer une défense collective, quand se forme une délégation prête à aller bousculer un tel ou un tel.

La défense contre les autorités locales est sans doute le cœur du problème et de la solution. Elles ne nourrissent pas les mêmes intérêts donc la même idéologie que les autorités étatiques. Ce sont les autorités locales qu'il faut viser spécialement, ce qui veut dire en fait que c'est avec elles qu'il faut pactiser. (voir plus loin).

[4] Je plagie ici Robert Castel : « L'insécurité sociale, qu'est-ce être protégé ? » 2003, Paris, Seuil, La république des idées, 96.p.

## Sécuriser, pour quoi ?

Quels seraient les principaux avantages (les incitations à faire, à établir formellement son droit) que pourrait viser l'usager, qui le pousseraient à entreprendre de procéder à la sécurisation de son bien :

- faciliter l'accès à un crédit hypothécaire ? La condition économique et sociale des bénéficiaires de cette sécurisation est trop faible pour qu'une hypothèque puisse déclencher des avalanches de crédit ;
- faciliter la transmission du patrimoine aux descendants ? La facilité juridique offerte comporte bien des désavantages d'ordre institutionnel et fiscal, le jeu n'en vaut peut-être pas la chandelle ;
- préserver son chez soi ? C'est certainement ce type de sécurisation qui peut être recherché.

## La personne de l'instigateur, son extériorité au corps social

Un des problèmes politiques réside dans la personne même de l'instigateur des campagnes de consolidation des droits fonciers populaires que nous voyons à l'oeuvre. Ce sont souvent des instances internationales véhiculant des idéologies qui sont à cent lieues des préoccupations du pays, qui affectionnent les campagnes organisées en rouleaux compresseurs, qui ne se livrent pas facilement à la critique dans la mesure où elles travaillent pour le bien des peuples. Ces campagnes sont en réalité des programmes très fragiles. Il suffit de quelques oscillations politiques pour les remettre en cause. On se prend à souhaiter des programmes plus modestes et correspondant mieux aux demandes sociales locales.

## Les dangers, les risques de blocage de l'aménagement

La légalisation classique par reconnaissance de droits de propriété a évidemment pour effet de rendre plus difficile sinon impossible l'aménagement ou le réaménagement des espaces urbains ainsi traités. En transformant les occupants en propriétaires, on s'interdit de facto (insistons sur le de facto) l'aménagement ultérieur de quartiers entiers nés « sauvagement », sauf à accepter que cette appropriation soit soumise d'emblée à des conditions d'aménagement et d'équipement exorbitantes dont la finalité est de punir les occupants et de les contraindre d'accepter que de nouveaux groupes sociaux s'intallent à leur place. À ce sujet on se reportera à l'article d'Agnès Deboulet qui critique l'ouverture de voies disproportionnées dans les quartiers à restructurer du Caire, qui y voit une sorte de punition infligée par la technocratie d'État à ces quartiers mal nés, mal lotis<sup>5</sup>.

[5] DEBOULET, Agnès « Contrer la précarité par la sécurisation foncière et la légalisation. Enjeux et opportunités dans le Monde arabe et en Égypte », in Dynamiques foncières dans les villes du Sud, sous la direction de Aurélia MICHEL, Éric DENIS, Rafael Soares GONCALVES, Revue Tiers Monde N° 206, avril-juin 2011.

## Extension de la sphère marchande

Un des plus importants risques d'une politique de légalisation de l'occupation populaire réside dans l'impossibilité théorique et pratique d'en limiter les effets à la ville existante. C'est à un enrichissement de toute tenure populaire urbaine et périurbaine que l'on est conduit. Ce qui se traduit évidemment (toujours de facto) par de grandes difficultés à aménager les extensions urbaines, à aménager la ville en train de se faire.

## La recherche de solutions de contournement

### Première direction : le droit foncier contraint par les nécessités d'aménagement

Nous avons pris position juridiquement en faveur d'une sécurisation foncière fondée sur la concrétisation d'une légitimité foncière populaire à partir d'une investigation sérieuse et procéduralement correcte de l'occupation de sols. C'est ce que nous appellerons le principe juridique.

Nous avons par ailleurs attiré l'attention du lecteur sur le risque d'aménagement : le risque que la sécurisation puisse mettre en échec d'une part tout projet d'amélioration d'habitat et d'aménagement à l'échelle du quartier et d'autre part, à l'échelle de la ville, tout effort d'urbanisme.

Nous déclarons ici faire la proposition du choix d'une limitation du principe juridique afin de conjurer le risque d'aménagement. Car nous sommes dans l'espace urbain, et l'espace urbain est « civilisé » par l'aménagement urbain. Sinon la ville n'est qu'une agglomération informe d'activités et de logements sans productivité et sans qualité. Une ville est un cadre de production et de vie et qui en plus doit anticiper quelque peu son avenir, doit se prémunir contre les désordres les plus graves. Ce n'est pas un lieu de refuge et un champ de construction de cabanes.

Une voie de compromis pourrait résider en la définition du droit foncier populaire, de son contenu. Il ne serait effectif que s'il se rapportait à un espace aménagé, si possible avec le concours des titulaires de ces droits ; tant que le droit foncier se rapporte à un espace non aménagé ou insuffisamment aménagé, il n'est du point de vue réel (un droit qui se rapporte à un bien) que virtuel (c'est un droit virtuel qui est formé d'un rapport d'une personne parfaitement déterminée avec un espace foncier imparfaitement déterminé). La difficulté est là : comment traduire cette idée en une forme juridique ?

Le droit virtuel qui se rapporte à un terrain non défini sis dans un quartier dit la plupart du temps spontané, donne vocation à son titulaire à participer directement ou indirectement à l'aménagement de son quartier ou de son voisinage, aménagement qui aura pour effet de solidifier ce droit, et de le transformer en



Marché de Djenné, Mali / Crédit photo : Flore Musson

un droit réel complet, plein et entier, et enregistrable.

Avouons-le : nous ne savons comment caractériser techniquement ce droit en attente d'un sol aménagé et équipé auquel se rapporter : s'agirait-il d'un droit de créance à l'encontre de la collectivité qui serait débitrice de l'aménagement à réaliser ? serait-ce un droit de créance immobilière qui devrait se conjuguer avec le droit à la ville ?

Ce droit de créance immobilière nous devons le classer pourtant parmi les droits dont la puissance publique ne pourrait se débarrasser que par expropriation ou acquisition

amiable, même s'il n'emporte pas le droit de propriété sur un terrain bien délimité qu'après exécution d'un aménagement autorisé par la puissance publique (le collectif des titulaires des droits virtuels dépose une demande d'autorisation d'aménager) ou, plus vraisemblablement, après exécution d'un aménagement concerté accepté comme opération publique par la puissance publique.

Bref la protection définitive, ultime, du droit foncier « populaire » vient couronner un aménagement concerté et réussi ; cette protection est assurée par l'accès des intéressés par eux-mêmes ou du fait de leurs efforts et de leurs participations à l'effort public, à un droit foncier qui peut sans danger se présenter comme un droit réel complet, de possession, de superficie, et éventuellement de propriété...

### Deuxième direction : le lieu d'ancrage institutionnel

Il y a là une évidence de l'expérience : à ce jour les administrations du domaine et des affaires foncières n'ont pas été capables d'instrumenter des réformes foncières urbaines. On ne peut leur demander de se renier et de faire le contraire de ce qu'elles ont fait depuis un siècle et demi : ignorer l'intérêt du populaire. Les seules institutions qui pourraient conduire de telles opérations seraient les communes urbaines. Elles sont les seules à pouvoir faire : conduire des opérations de restructuration des quartiers dits « spontanés », formés ou mieux encore en formation, dresser des cartes foncières et des fichiers des biens et des personnes, etc.

### Troisième direction : l'improbable loi de réforme urbaine ?

Pouvons-nous sous prétexte d'organiser la constatation des droits urbains populaires faire le projet de lois acceptant :

- que les pauvres puissent légitimement en ville occuper de beaux emplacements et bénéficier de droits fonciers opposables ;
- le principe d'un droit populaire virtuel transformable en droit populaire consolidé après aménagement ;
- le principe de donner des droits de quasi-propriété à plusieurs usagers du même fonds sans division ni indivision ni copropriété ;
- le principe de compétence des communes en ces matières ;
- l'encouragement à l'organisation d'initiatives d'aménagement concerté, etc.

Il ne faut pas rêver, c'est ce type de loi qui ne passera jamais en situation normale, ou qui passera par contrainte mais assortie d'une ferme intention des services de ne pas l'appliquer. Donc il faut s'en passer.

Il faut opter radicalement pour la construction d'un appareil doctrinal autour de la notion de légitimité foncière populaire, expérimenter puis dicter, ensuite et enfin, une éventuelle loi de confortement de la pratique. L'expérimentation avant, la loi après ; elle est là pour graver dans le marbre les leçons que l'on tire de l'expérimentation.

## Sécurité de la tenure foncière et fonction sociale de la terre en Inde

SHIVANI CHAUDHRY ET MILOON KOTHARI / DÉCEMBRE 2013



*Shivani Chaudhry, directrice générale du réseau Habitat et droits fonciers - Coalition internationale pour l'habitat (HIC) - Asie du Sud, vit à New Delhi en Inde.*

*Miloon Kothari, ancien Rapporteur spécial sur le logement convenable des Nations Unies, est aujourd'hui professeur invité du programme Martin Luther King au Massachusetts Institute of Technology de Cambridge aux États-Unis.*

**E**n grande majorité, la population indienne qu'elle soit rurale ou urbaine vit dans des conditions précaires et indignes et n'a pas accès aux services de base comme l'eau, les services d'assainissement, la nourriture et les soins de santé.

Les indicateurs socioéconomiques tout comme les statistiques du logement en Inde révèlent de profondes inégalités et des conditions de vie révoltantes. C'est dans ce contexte que le gouvernement central a choisi de lancer plusieurs mesures légales et politiques visant d'abord à sécuriser la tenure foncière, puis à apaiser le secteur immobilier et promouvoir les investissements privés. Compte tenu de la situation, il est urgent d'adopter en Inde une approche fondée sur les droits de l'Homme ainsi qu'une harmonisation des lois et des mesures afin d'assurer à tous un logement convenable et la protection des droits du sol. Cet article, qui s'intéresse au contexte et aux principaux défis auxquels l'Inde fait face, cherche à proposer des solutions en ce sens.



## Contexte

Selon le recensement indien de 2011, près d'un foyer sur six en zone urbaine (17,4 %) vivrait dans un quartier informel (bidonville). La population totale des bidonvilles s'élèverait quant à elle à 65 millions de personnes en 2011. Trois villes indiennes, Delhi, Bombay et Calcutta, abritent à elles seules 17 % de la population mondiale de ces établissements informels.

Ce sont les grands projets d'infrastructure (barrages, ports, mines, projets de sauvegarde de l'environnement, rénovation et embellissement des zones urbaines) et le reclassement d'importantes régions en zones économiques spéciales (ZES) à fiscalité avantageuse qui sont responsables du déplacement de millions de familles, qui n'ont pour la plupart pas été relogées. Chaque année, c'est l'Inde qui compterait les populations déplacées les plus nombreuses, autour de 65 à 70 millions de personnes depuis l'indépendance en 1947, à cause de ces ostensibles projets de « développement ». C'est aussi en Inde que l'on trouve le plus de pauvreté rurale et de foyers sans-terre dans le monde. La propriété y est très mal répartie : 60 % de la population se partagent 5 % des terres tandis que 10 % en contrôlent 55 %. Aux acquisitions forcées et à l'échec du relogement s'ajoute une grave crise agraire. Les sans-terre et les sans-abri toujours plus nombreux contribuent à cette « migration de la misère » des populations rurales en quête de subsistance vers les zones urbaines.<sup>1</sup>

Les deux causes de la crise du logement sont : (1) la promotion d'un paradigme néolibéral de développement, qui dans son désir de favoriser le développement industriel et de créer des « zones urbaines de premier ordre débarrassées des bidonvilles » encourage les expulsions et les déplacements ; et (2) l'incapacité de l'État à financer et offrir des logements sociaux/à loyer modéré. Le manque de logements abordables oblige la majorité des pauvres à vivre dans des conditions indécentes dans des établissements informels, des logements insalubres ou dans la rue. Selon les estimations, le manque de logements urbains sur la période 2012-2017 toucherait 18,78 millions de foyers au niveau national, dont 95,62 % appartiennent à des groupes économiquement vulnérables ou à faibles revenus. Paradoxalement, malgré la grave pénurie d'unités de logement urbaines qui existe en Inde, un nombre important d'habitations de ces zones sont pourtant inoccupées, soit 11 millions de logements selon le recensement indien de 2011. En zone rurale, la pénurie de logements pour la période 2012-2017 toucherait 43,7 millions de foyers, dont 90 % se situent sous le seuil de pauvreté.

[1] Voir « The Human Rights to Adequate Housing and Land in India: Status Update 2012, Housing and Land Rights Network, Delhi. » [www.hic-sarp.org/documents/Human\\_Rights\\_to\\_Adequate\\_Housing\\_and\\_Land\\_in\\_India\\_Status\\_Update\\_2012.pdf](http://www.hic-sarp.org/documents/Human_Rights_to_Adequate_Housing_and_Land_in_India_Status_Update_2012.pdf)

## Sécurité de la tenure foncière et fonction sociale de la propriété et de la terre

La tenure foncière revêt en Inde différentes formes selon la nature de l'établissement, de la ville/du village et des lois et politiques en vigueur dans l'État concerné. Cela inclut la propriété, la location et d'autres accords temporaires. La majorité des logements des établissements informels se caractérise cependant par l'absence de sécurité juridique de la tenure, condamnant par là même un important pourcentage de la population à vivre dans des conditions extrêmement précaires. Il est par conséquent crucial que la protection contre les expulsions forcées et les déplacements soit la pierre de voûte de chaque mesure assurant la sécurité de la tenure foncière.<sup>2</sup>

En 2009, le gouvernement indien lance un programme national baptisé Rajiv Awas Yojana (RAY) visant à assurer des droits de propriété à tous les habitants des bidonvilles afin de construire un pays débarrassé de ces derniers, tout en offrant un toit et l'accès aux services de base aux populations pauvres des zones urbaines. Des projets pilotes menés sous la coupe du RAY ont cependant montré qu'il est crucial d'intégrer les droits humains dans l'application de projets promouvant le logement convenable. Il est important de comprendre et d'intégrer dans les politiques le fait que la sécurité de la tenure est intimement liée à d'autres facettes du logement convenable. Un logement offrant une tenure sécurisée mais qui est insalubre et situé en zone périphérique, par conséquent loin des bassins d'emploi, des établissements d'éducation et de santé, ne peut pas être qualifié de convenable. De même, des précautions doivent accompagner les mesures afin de s'assurer que la terre destinée aux secteurs défavorisés ne soit pas détournée pour des raisons commerciales sous couvert de garantir la « sécurité de la tenure foncière » au travers de partenariats publics-privés, comme cela a pu se produire dans le passé. Ainsi, la sécurité de la tenure foncière en tant que composante du droit à un logement convenable doit être liée aux droits au travail/à la subsistance, aux soins, à la nourriture, à l'eau et à la sécurité de la personne et du logement.

À Ahmedabad, les habitants de la colonie Pravinnagar-Guptanagar ont reçu du *Slum Networking Programme* l'assurance de ne pas être expulsés au cours des dix années à venir. Cette mise à disposition de la tenure foncière de facto a conduit à l'amélioration de plusieurs indicateurs tels que l'alphabétisation, l'emploi, le revenu, ainsi qu'un accroissement de la superficie des unités de logement et de la répartition institutionnelle des services de base.

[2] Les Principes de base et directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement des Nations Unies fournissent des conseils pour suivre une telle approche. Plusieurs jugements des Hautes Cours de Justice (autorités au niveau de chaque État) indiennes ont fait référence à ces directives en professant une approche fondée sur le droit de l'Homme à un logement convenable en réponse aux problèmes liés aux déplacements dans les villes du pays.



Démolition d'un quartier informel à Delhi / Crédit photo : HLRN Delhi

Parallèlement au principe de « minimisation des déplacements », il est important d'examiner une autre pierre angulaire de la politique de logement : l'impératif de rénover *in situ* le parc immobilier et de promouvoir un urbanisme inclusif et des quartiers intégrés.

Troisième principe clé pour comprendre l'importance de la sécurité de la tenure foncière dans la réalisation du droit à un logement convenable : l'application du concept de fonction sociale de la propriété et de la terre au niveau légal, politique et pratique. La fonction sociale de la propriété et de la terre intègre fondamentalement la notion des droits de l'Homme dans le droit à la propriété. Elle étend également le concept de propriété, le faisant passer du droit individuel au droit collectif. En ce sens, la propriété n'est pas considérée comme un simple actif économique de l'individu qui la possède, mais recouvre un objectif concomitant de promotion du bien-être social, de l'équité, de la justice, d'égalité des sexes et de protection de l'environnement dans la société. Ceci implique que la propriété foncière se doit d'être équitable et de permettre aux populations rurales comme urbaines d'y accéder, de l'utiliser, de la posséder et d'en jouir.

Intégralement lié à la fonction sociale de la propriété et de la terre, on trouve le concept de « droit à la ville/au village ». Le droit à la ville/au village peut être compris comme le droit collectif de tous à jouir d'une ville et de participer à son développement dans le cadre des principes équitables de justice sociale, de protection de l'environnement et de démocratie.<sup>3</sup>

[3] Voir « Taking the Right to the City Forward: Obstacles and Promises », Miloon Kothari et Shivani Chaudhry, 2009. [www.hic-sarp.org/documents/Right\\_to\\_the\\_City\\_final.pdf](http://www.hic-sarp.org/documents/Right_to_the_City_final.pdf)

Plusieurs nouvelles mesures et lois visant à aborder les problèmes de droits au logement et à la terre en Inde sont en cours de développement. Parmi ces mesures, on compte les projets de loi suivants : le *Model State Affordable Housing Policy for Urban Areas*, le *Model Property Rights to Slumdweller's Act*, et le *Real Estate Regulation Bill*. Tandis que la mise à disposition de logements abordables et la rénovation *in situ* sont au cœur des débats autour de ces projets de lois et mesures, le défi ici est d'assurer que leur mise en œuvre respecte les droits de l'Homme et ne soit pas influencée par l'intervention du marché et les investissements privés. Un important pas en avant a récemment eu lieu ; le gouvernement a fait passer le *Right to Fair Compensation and Transparency in Land Acquisition and Rehabilitation and Resettlement Act* de 2013 qui remplace la loi sur l'acquisition de la terre (*Land Acquisition Act*) de 1894.

### Recommandations pour l'application de la fonction sociale de la terre

Toute mesure concernant le logement et la terre et toute initiative législative que prend le gouvernement indien peuvent modifier de façon positive le logement et les conditions de vie d'une large majorité de la population indienne qui vit encore dans des conditions précaires. Il est, par conséquent, impératif que ces initiatives du gouvernement se fondent sur des bases solides répondant à ses obligations en termes de droits de l'Homme établies par la Constitution indienne et les instruments internationaux en la matière. Cela revêt également une importance particulière pour l'application des principes des droits de l'Homme, parmi lesquels on compte : l'indivisibilité des droits de l'Homme, la non-discrimination et l'intégration, l'égalité des sexes, la réalisation progressive, la participation et la consultation, la non rétrogression et la durabilité afin d'assurer l'application pratique de la fonction sociale de la propriété et de la terre et la réalisation du droit de l'Homme à un logement convenable et à la terre en Inde.

L'adoption d'une approche respectant les droits de l'Homme inclura l'insertion de précautions fondées sur ces derniers, qui représentent une composante nécessaire des réformes politiques, tandis que le pays persévère dans sa tentative d'équilibrer la réalisation des droits du logement et à la terre et de son développement. Les recommandations suivantes contiennent une ébauche de ce qu'une telle approche pourrait contenir.

Le principe de « fonction sociale de la propriété » devrait guider toute planification foncière afin d'assurer que la terre ne soit pas détournée au profit des plus riches et aux dépens des plus pauvres. Prenons l'exemple des centres commerciaux : ils ne devraient pas être érigés sur des terrains réservés au logement social ou aux écoles et hôpitaux publics. La fonction sociale de la propriété implique également la nécessité de limiter la taille des propriétés terriennes afin de promouvoir l'équité en termes de propriété foncière.

Afin que la propriété et la terre remplissent leur fonction sociale de protection et de promotion des droits de l'Homme à destination du plus grand nombre dans la société, il est impératif qu'une réforme foncière fondée sur les droits de l'Homme soit engagée tant en zone urbaine que rurale. À cet effet, le gouvernement indien a rédigé un projet de politique concernant la réforme de la terre (*National Land Reforms Policy*) et a proposé l'introduction d'une loi concernant le droit à la propriété (*Right to Homestead Act*) visant à redistribuer la terre aux sans-terre partout en Inde afin de leur permettre d'y construire des habitations et d'y planter un potager ou des cultures vivrières pour s'assurer subsistance et/ou revenus. Il est primordial pour la majorité des Indiens que cette politique comme cette loi soient adoptées et appliquées au plus vite. Le gouvernement devrait également appliquer des mesures permettant d'utiliser à plein les propriétés privées et publiques vacantes, inutilisées, sous-utilisées ou inoccupées en les redistribuant aux sans-logis et aux sans-terre.

Compte tenu des importantes variations en termes de revenus, de natures du logement et de conditions de vie en Inde, il est important que la notion de sécurité de la tenure foncière soit fondée sur le concept des besoins de « continuum du logement ». La tenure foncière doit s'adapter à la location, à la propriété et à toutes formes de vie en communauté. La sécurisation de la tenure, en tant que droit collectif des communautés, doit aussi s'adapter aux besoins de larges populations autochtones et tribales pour qui la sécurité de la tenure foncière est primordiale. Le lien essentiel entre logement, subsistance et santé doit être reconnu afin de rendre possible la proximité entre bassins d'emploi et lieux de résidence. Des possibilités de travail à domicile, notamment pour les femmes, devraient aussi être envisagées.

Les investissements privés dans des domaines tels que le logement et l'accès aux services de base devraient être contrôlés. L'État doit réguler la spéculation immobilière en développant des mesures adaptées afin de répartir les charges et les bénéfices des processus de développement et en adoptant des outils économiques, financiers, budgétaires et fiscaux visant à imposer un développement durable et équitable. Le *Real Estate (Regulation and Development) Bill* doit introduire un contrôle strict des spéculations inconsidérées incluant des mesures correctives appliquées à ceux qui violeraient les lois d'urbanisation telles que la réservation de terrains aux logements à loyer modéré.

Des efforts doivent être faits afin d'offrir logement et services de base aux populations pauvres des zones urbaines et rurales et d'améliorer progressivement leur conditions de vie, in situ, autant que possible. Leur contribution à l'économie doit être reconnue et les lois ne doivent ni les discriminer ni les criminaliser. À cet égard, toutes les lois anti-vagabondage locales et nationales devraient être abrogées, notamment l'arrêt anti-mendicité *Bombay Prevention of Begging Act* de 1959.

Le droit à la terre doit également être reconnu et défendu afin d'assurer l'égalité dans l'accès à la propriété et l'usage de la terre. Cela inclut le droit de posséder et gérer collectivement la terre et la propriété. De plus, cela assurerait une protection contre les expulsions forcées, contrôlerait la spéculation immobilière, et la valorisation de la terre, permettrait le développement durable d'établissements humains, promouvrait l'agriculture collective et la gestion des ressources naturelles et assurerait la priorité à une utilisation sociale de la terre en vue de projets concernant notamment le logement social et les aires de jeu. Les lois foncières et les politiques d'usage de la terre devraient aussi définir « l'intérêt public » afin de prévenir le détournement des terres à des fins non démocratiques et révoquer le principe de « domaine éminent » dont le gouvernement fait un usage abusif.

Des mesures politiques adéquates et des décisions budgétaires doivent être prises pour promouvoir le logement social à destination des secteurs économiquement précaires. Les processus participatifs de planification urbaine devraient aussi être encouragés. Ils permettraient la création d'une utilisation mixte de l'espace et de quartiers intégrés et la non-discrimination dans la répartition des logements et des services de base dans les villes et les villages. La sécurité juridique de la tenure foncière doit être accessible à chaque famille. Cela devrait comprendre des options multiples de tenure et la mise à disposition de logements et de terres à des entités collectives, incluant des groupes des femmes. Les politiques de location devraient être consolidées en faveur des propriétaires et des mesures prises afin de promouvoir l'utilisation des logements vacants. Le principe de non-discrimination, qui prévoit une protection spéciale, donnant priorité aux



Les résidents remplissent leurs bidons d'eau sur le site de réinstallation de Savda Ghevra, Delhi / Crédit photo : Kidwai Nagar



droits des groupes les plus marginalisés, et le principe d'égalité des sexes, mettant l'accent sur l'égalité réelle pour les femmes à tous les niveaux, doit être respecté et appliqué par tous les projets, programmes, mesures et lois.

Alors que le gouvernement indien a amorcé des changements en termes de lois et de mesures, la réalisation des droits au logement et à la terre pour la majorité des Indiens ne sera possible que par l'adoption cohérente d'une approche fondée sur les droits de l'Homme et d'une forte volonté politique, à tous les niveaux de gouvernance, pour appliquer les lois internationales relatives aux droits de l'Homme et à l'environnement.

#### BIBLIOGRAPHIE

##### Rapports :

- > The Human Rights to Adequate Housing and Land in India: Status Update 2012, Housing and Land Rights Network, New Delhi, 2012.
- > Report of the Technical Group on Urban Housing Shortage (2012-17), Ministry of Housing and Urban Poverty Alleviation, Government of India.
- > Report of the Working Group on Urban Poverty, Slums, and Service Delivery System, Steering Committee on Urbanization, Planning Commission of India, October, 2011, New Delhi.
- > Performance Audit on Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission, 2012-13, Comptroller and Auditor General of India.

##### Documents de l'ONU :

- > UN Basic Principles and Guidelines on Development-based Displacement and Evictions, présenté dans le rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable des Nations Unies, A/HRC/4/18, février 2007.

##### Articles :

- > «Legal Aspects of Tenure and Housing Finance in Informal Settlements: Law and Practice in Indian States», Arkaja Singh, décembre 2012.
- > «Taking the Right to the City Forward: Obstacles and Promises», Miloon Kothari et Shivani Chaudhry, 2009.
- > «“This is no longer the city I once knew” : Evictions, the urban poor and the right to the city in millennial Delhi», Gautam Bhan, Environment and Urbanization, 2009, 21: 127.
- > «Unequal cities: the need for a human rights approach», Miloon Kothari and Shivani Chaudhry, Urban World, Volume 1, N° 5, décembre 2009-janvier 2010, UN HABITAT, Nairobi.
- > «The Human Right to Adequate Housing: India's Commitments and Struggle towards Realisation», Miloon Kothari, Journal of the National Human Rights Commission, Vol. 2, 2003, pp. 133-147.

##### Sites officiels :

- > Ministry of Housing and Urban Poverty Alleviation, Government of India : [www.mhupa.gov.in](http://www.mhupa.gov.in)
- > Ministry of Rural Development, Government of India : [www.rural.nic.in](http://www.rural.nic.in)
- > Planning Commission of India : [www.planningcommission.nic.in](http://www.planningcommission.nic.in)

## Droit d'héritage, droit coutumier : un frein à l'émancipation des femmes en Côte d'Ivoire

PAULINE YAO / NOVEMBRE 2013



*Pauline Yao est la présidente d'un réseau d'associations des femmes ivoiriennes : Femmes Côte d'Ivoire Expérience (FCIEX). Elle est aussi membre du Conseil de HIC pour l'Afrique francophone.*

*Ce texte est adapté d'une intervention lors du Land Forum, organisé par HLRN-HIC à Tunis en mars 2013.*

**I**l existe en Afrique un antagonisme permanent entre deux ordres juridiques différents, le droit coutumier et le droit moderne ou étatique. L'ordre juridique étatique repose sur la législation coloniale et sur divers textes adoptés après l'indépendance. Qu'ils soient antérieurs ou postérieurs à l'indépendance, ces textes véhiculent pour la plupart des valeurs qui sont extérieures voire contraires aux modes de gestion coutumière de la terre, des eaux et de la forêt. Les règles coutumières existent et continuent à s'appliquer encore aujourd'hui. Il en résulte une véritable épreuve de force entre les deux ordres juridiques. Devant la force de la réglementation étatique, les traditions opposent le caractère multiséculaire du droit coutumier sur la terre et les autres ressources.

Pour les femmes rurales, les pesanteurs culturelles, voir les lois coutumières sont discriminatoires. Selon une étude régionale intitulée «Égalité à la maison : Promotion et protection des droit des femmes à l'héritage, enquête sur la loi et la pratique Afrique subsaharienne» et effectuée dans dix pays à travers le continent, la grande majorité des femmes en Afrique subsaharienne, indépen-

damment de leur état civil, ne peuvent pas posséder ou hériter de la terre, dans leur propre droit en vertu de la loi statutaire et coutumière : elles sont entièrement dépendantes de leur rapport avec un homme. En Afrique, et en Côte d'Ivoire en particulier, les questions d'héritage des femmes vont au delà des défis essentiels que constituent la mise sur pied de cadres juridiques nécessaires permettant aux femmes de posséder et d'hériter de la propriété

Le fait que les femmes ne peuvent généralement pas louer, faire louer, posséder ou hériter la terre et le logement n'est pas simplement le résultat des lois statutaires sexistes ; cela est également dû aux lois coutumières discriminatoires. En effet, dans la plupart des traditions africaines, seul l'homme a le droit d'hériter des parents, selon la tradition la femme est appelée à se marier et à appartenir à une autre famille. Elle ne peut donc pas hériter des terres au risques que celles-ci deviennent les propriétés de son époux. Généralement, dans des familles où il n'y a que des filles, lorsque le père décède, tous les biens de la famille reviennent à ses frères.

### L'ignorance au cœur de la reproduction des inégalités

Le droit de la femme à la terre est un droit de l'humanité, c'est la femme qui cultive l'essentiel de la nourriture du ménage et en principe elle devrait avoir un plus grand contrôle sur la terre nourricière, hélas ce n'est pas le cas. L'on constate amèrement que la plupart des femmes qui cultivent les terres ignorent qu'elles y ont droit. Pire, elles vont jusqu'à ignorer qu'elles peuvent revendiquer leur part d'héritage. Dans ces conditions, elles seront toujours spoliées de leurs droits. C'est en somme ce qui explique aujourd'hui, le fait que des millions de femmes rurales dans le monde ont des droits d'occupation des terres, c'est-à-dire des droits de propriété, de contrôle et d'utilisation très limités, du jour au lendemain, l'époux peut arracher la terre pour une raison ou une autre.

Le droit de la femme à la terre et à un logement convenable figure parmi les composantes du droit fondamental inscrit dans de nombreux instruments internationaux, et particulièrement dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme. Au cours des années 1990, la reconnaissance du droit de la femme à un logement est devenue plus vive et depuis 1996, de nombreux gouvernements ont défini ou révisé leurs politiques de façon à prendre en considération les diverses facettes des droits de la femme.

### Des avancées juridiques au niveau international

Il existe de plus en plus de documents internationaux concernant les droits humains sur lesquels les femmes peuvent s'appuyer pour mesurer leurs droits. L'un des plus intéressants et des plus récents est la Résolution 2000/13 intitulée «Égalité des femmes en matière de propriété, d'accès et de contrôle fonciers et

égalité du droit à posséder des biens et à un logement convenable»<sup>1</sup>. Adoptée par la Commission des droits de l'Homme lors de sa dernière session, cette résolution marque un progrès important pour les droits des femmes dans la mesure où c'est le premier document international qui établit des liens très clairs entre les droits des femmes en matière de propriété, de logement et d'héritage en reconnaissant les dimensions de genre des droits économiques, sociaux et culturels. Il y a aussi la résolution 1998/15 de la Sous Commission en date du 21 Août 1998, intitulée «Les femmes et le droit à la terre, à la propriété et à un logement convenable»<sup>2</sup>.

Ces normes s'avèrent particulièrement utiles pour les femmes qui vivent en situation de conflit ou dans des États dont la législation interne entrave leur accession à la propriété foncière, à la possession de biens et au logement, dans la mesure où elles leur offrent des outils ou des moyens pour exiger de leurs gouvernements qu'ils respectent leurs obligations juridiques.

### Conflit en Côte d'Ivoire : le foncier au cœur de la crise

Les affrontements physiques entre les partis en conflit, le recours fréquent aux tribunaux coutumiers, aux instances administratives voire judiciaires sont révélateurs de situations conflictuelles et de la prégnance des règles coutumières au niveau du statut de la terre et des autres ressources naturelles. Des exemples tirés des récents conflits abondent et sont la résultante de plusieurs phénomènes.

Dans un contexte de démographie galopante, de raréfaction des facteurs de production, les ressources naturelles deviennent un enjeu déterminant dans l'analyse et la compréhension de l'évolution socio-économique du pays et des rapports sociaux de production entre les différentes communautés. La terre, la forêt et l'eau sont donc des variables qui ont connu une mue avec le temps sous les effets des actions des Hommes.

La Côte d'Ivoire est un pays de tradition agricole, où les droits que les villageois exercent sur la brousse, espace de vie, de culture, de chasse et de pêche font référence à une migration originelle qui confère des droits durables. Ce droit séculaire des autochtones ou premiers occupants et le contrôle des ressources qui s'y rattache a connu une évolution avec le temps face à la vague déferlante principalement des migrants venus des pays limitrophes de la Côte d'Ivoire. Aucun secteur d'activités tant en milieu rural qu'urbain n'échappe à cette logique d'attraction.

[1] Télécharger le document : [www.ap.ohchr.org/documents/F/CHR/resolutions/E-CN\\_4-RES-2000-13.doc](http://www.ap.ohchr.org/documents/F/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2000-13.doc)

[2] Télécharger le document : [www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/d72b3b8933af4a6f8025667500515d5e?Opendocument](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/d72b3b8933af4a6f8025667500515d5e?Opendocument)



Les femmes qui sont déjà frappées par les pesanteurs socioculturelles sont très marginalisées dans cette conquête difficile. Elles n'ont même plus la possibilité d'avoir accès à la terre cultivable essentiellement destinée à nourrir la famille, mettre les enfants à l'école et tombent dans une situation de santé précaire, où l'éducation de leur enfant n'a plus sa place. Cela engendre des situations de pauvreté accrue pour elles.

### **Malgré des avancées juridiques, les femmes n'ont toujours pas accès à la terre**

La supra-nationalité des résolutions de l'ONU et le principe de primauté des résolutions et autres textes légaux de l'ONU sur les Constitutions ivoirienne, burkinabée et autres a contraint de nombreux États à également se doter d'une législation qui favorise l'accès et le droit à la propriété des femmes à la terre et à toute autre propriété. Aussi, les droits fonciers et de propriété pour de nombreuses femmes africaines sont-ils prévus dans les constitutions nationales. Mais le triste constat est qu'en milieu rural, il est encore très difficile pour une femme de participer aux débats publics autour des sujets sensibles tels que le foncier rural parce qu'elles ne sont pas propriétaires.

Afin d'assurer le respect des droits des femmes à la terre, à la propriété, à l'héritage et au logement, les États devraient :

- Revoir leurs lois d'une façon intégrée et participative pour s'assurer que toutes les lois protègent convenablement les droits des femmes à la terre et au logement, notamment les droits successifs, et en cas de besoin, adopter de nouvelles lois et de nouvelles politiques en vue d'assurer la réalisation intégrée de ces droits.
- Concevoir et mettre en application des programmes de sensibilisation et d'éducation élargis sur les droits des femmes à l'égalité et à la non-discrimination. Les États devraient s'assurer que ces programmes traitent des lois et des normes liées aux droits humains, particulièrement le droit au logement adéquat, à la terre et à l'héritage.
- Concevoir et mettre en application des programmes d'éducation juridique visant particulièrement les femmes dans tous les segments de la société et les secteurs géographiques, notamment les secteurs ruraux, où la sensibilisation aux droits est habituellement minimale. Toutes les femmes devraient être informées non seulement de leurs droits, mais également de la façon de les réclamer et les imposer.
- Établir des systèmes d'application de la loi, notamment une unité spéciale d'assistance politique et judiciaire, pour s'assurer que les femmes peuvent revendiquer librement leurs droits sans crainte de représailles. Ces mécanismes d'application des lois devraient être généreusement appuyés par des ressources financières et autres ressources nécessaires.
- Créer des abris pour les femmes dont la propriété a été saisie, et leur

apporter l'appui juridique, financier et autre appui nécessaire tant que leurs revendications de propriété sont en suspens. Le but principal devrait être de s'assurer que ces femmes ne se retrouvent pas sans foyer après la saisie de leur logement, de leur terre et de leur propriété.

- S'assurer que les femmes bénéficient tout comme les hommes de l'accès à toutes les procédures juridiques et de réformes foncières.
- S'assurer que les systèmes juridiques soient facilement accessibles aux femmes, ce qui nécessite la mise sur pied d'un système administratif non discriminatoire et judiciaire impartial qui protège convenablement les droits des femmes, et d'une assistance judiciaire accessible ou même gratuite pour les femmes qui ne peuvent pas louer les services d'un avocat.

L'État doit appliquer le droit international relatif aux droits humains et ainsi respecter les droits des femmes à la terre, à la propriété et au logement. Pour leur bien-être social et leur épanouissement, les femmes doivent se battre et s'approprier les résolutions militant en leur faveur pour jouir de tous leurs droits humains. Le gouvernement doit protéger les femmes en milieu rural : toutes les terres appartenant à l'État, c'est à lui de trouver les moyens appropriés pour que les femmes soient aussi propriétaires et que la terre leur assure un bien-être social.



Réunion de femmes, Côte d'Ivoire / Crédit photo : Pauline Yao

02

# LE DROIT À LA TERRE, L'ACCÈS AU FONCIER : UN ENJEU MAJEUR DÉCLENCHEUR DE RÉVOLTES

## Introduction

# Récupérer la ville comme espace de lutte anticapitaliste

DAVID HARVEY / AVRIL 2012

*David Harvey est professeur d'anthropologie et de géographie au Graduate Center de l'Université de la ville de New York (City University of New York) et auteur de nombreux ouvrages sur la géographie critique et notamment le droit à la ville.*

*Cet article est un extrait de son dernier ouvrage, Rebel Cities, from the Right to the City to the Urban Revolution, Verso, New York, avril 2012, chapitre 5 p115-119. Nous souhaitons ici remercier chaleureusement David Harvey d'avoir autorisé la collection Passerelle à traduire et à publier cet extrait.*

**S**i l'urbanisation est centrale dans l'histoire de l'accumulation du capital et si les forces du capital et ses alliés innombrables doivent sans cesse s'efforcer de soumettre la vie urbaine à des révolutions à intervalles réguliers, alors cela implique nécessairement des luttes de classes, indépendamment de leur reconnaissance explicite. Ceci s'explique simplement par le fait que les forces du capital doivent déployer une lutte acharnée pour imposer leur volonté au processus d'urbanisation ainsi qu'à des populations entières qui ne peuvent jamais, même dans des circonstances idéales, être entièrement soumises à leur bon vouloir. Cela soulève une question politique stratégique de première importance : dans quelle mesure les luttes anticapitalistes doivent-elles explicitement se concentrer sur et s'organiser à partir du vaste terrain de la ville et de l'urbain ? Si en effet elles doivent se faire, alors comment et pourquoi, précisément ?

L'histoire des luttes de classes en milieu urbain est impressionnante. Les mouvements révolutionnaires successifs à Paris de 1789 et de 1830, puis de 1848 et la Commune de 1871, en constituent l'exemple le plus frappant au 19<sup>ème</sup> siècle. Les événements ultérieurs incluent le Soviet de Petrograd, les Communes de Shanghai de 1927 et 1967, la grève générale de Seattle de 1919, le rôle de Barcelone dans la guerre civile espagnole, le Cordobazo de 1969, ainsi que les soulèvements urbains plus étendus aux Etats-Unis dans les années 1960, les mouvements d'origine urbaine de 1968 (Paris, Chicago, Mexico, Bangkok et d'autres, dont le « printemps de Prague »); et l'émergence des associations de quartier à Madrid qui ont constitué l'avant-garde du mouvement antifranquiste en Espagne à la même époque).

L'histoire plus récente a été le théâtre d'échos de ces luttes plus anciennes avec les manifestations antimondialisation de Seattle en 1999, suivies par celles de Québec, Gênes et de nombreuses autres villes dans le cadre du mouvement massif de l'altermondialisme. Plus récemment, il y a eu des manifestations massives sur la place Tahrir au Caire, à Madison au Wisconsin, sur les Plaza del Sol et Catalunya respectivement à Madrid et à Barcelone, et sur la place Syntagma d'Athènes, ainsi que des mouvements révolutionnaires et des rébellions à Oaxaca au Mexique, à Cochabamba (2000 et 2007) et à El Alto (2003 et 2005) en Bolivie, ainsi que des explosions politiques très diverses mais tout aussi importantes à Buenos Aires en 2001-2002 et à Santiago du Chili (2006 et 2011).

Cette histoire révèle que cela ne concerne pas seulement certains centres urbains spécifiques. A plusieurs reprises, l'esprit de protestation et de révolte s'est répandu par effet de contagion à travers les réseaux urbains, de manière notable.

Le mouvement révolutionnaire de 1848 a bien commencé à Paris, mais le vent de la révolte s'est étendu à Vienne, Berlin, Milan, Budapest, Frankfort et bien d'autres villes européennes. La révolution bolchévique en Russie a entraîné la création de conseils de travailleurs et de « soviets » à Berlin, Vienne, Varsovie, Riga, Munich et Turin, tout comme le mouvement insurrectionnel de 1968 a concerné Paris, Berlin, Londres, Mexico, Bangkok, Chicago et de nombreuses autres villes embrasées par des « jours de rage » et parfois par une répression violente. La crise urbaine des années 1960 aux Etats-Unis a concerné de nombreuses villes au même moment. Et à un moment proprement ahurissant, même si largement sous-estimé de l'histoire mondiale, le 15 février 2003 des millions de personnes ont défilé dans les rues de Rome (environ 3 millions de personnes, c'est la manifestation anti-guerre la plus importante de l'histoire de l'humanité), de Madrid, de Londres, de Barcelone, de Berlin et d'Athènes à l'occasion d'une manifestation mondiale contre la menace d'une guerre en Irak. Les chiffres étaient moindres mais tout de même considérables (même s'il est impossible d'avancer un chiffre précis à cause de la répression policière) à New York et à Melbourne tandis que des milliers de personnes ont défilé dans près de 200

villes en Asie (à l'exception de la Chine), en Afrique et en Amérique latine. A l'époque, ce mouvement fut salué comme l'une des premières expressions d'une opinion publique mondiale et même s'il a rapidement reflué, il a laissé dans son sillage l'idée de l'existence d'un réseau urbain mondial débordant de possibilités politiques encore inexploitées par les mouvements progressistes. La vague actuelle de mouvements de jeunesse dans le monde, depuis Le Caire jusqu'à Madrid en passant par Santiago, sans parler de la révolte urbaine de Londres à laquelle a succédé le mouvement *Occupy Wall Street* d'abord à New York mais aussi très vite dans de nombreuses autres villes états-uniennes et de par le monde, indique que quelque chose de politique est bel est bien présent dans les villes et s'évertue à s'exprimer<sup>1</sup>.

Cette brève présentation des mouvements politiques urbains fait surgir deux questions. La ville (ou un ensemble de villes) est-elle simplement un lieu passif (ou un réseau préexistant) – un lieu de surgissement – où s'exprimeraient des courants plus profonds de lutte politique? A priori cela peut sembler être le cas. Pourtant, il est également évident que certaines caractéristiques de l'environnement urbain sont plus favorables aux manifestations contestataires que d'autres, telles que la situation centrale des places Tahrir, Tiananmen et Syntagma, par exemple, ou les rues de Paris plus faciles à obstruer par des barricades que celles de Londres ou de Los Angeles, ou encore le positionnement stratégique de El Alto sur les routes de ravitaillement de La Paz.

Ainsi, le pouvoir politique cherche souvent à réaménager les infrastructures et la vie urbaine pour mieux contrôler les populations échauffées. C'est le cas célèbre des boulevards haussmanniens à Paris, considérés déjà à l'époque comme une façon d'exercer un contrôle militaire sur les citoyens rebelles. Ce n'est pas un cas isolé. Le réaménagement des centres villes aux Etats-Unis à la suite des soulèvements urbains des années 1960 a impliqué, comme par hasard, la construction d'obstacles physiques de taille sous la forme d'autoroutes, ou plutôt des fossés entre les citadelles des propriétés du centre-ville à haute valeur et les quartiers défavorisés. Les luttes violentes qui se sont produites dans le cadre des efforts pour mater les mouvements d'opposition à Ramallah en Cisjordanie (mis en œuvre par l'Armée de défense d'Israël) ainsi qu'à Falloujah en Irak (par l'armée étasunienne) ont joué un rôle primordial dans la réflexion sur les stratégies militaires à déployer pour pacifier, contrôler et maintenir l'ordre sur les populations urbaines. Les mouvements d'opposition comme le Hezbollah ou le Hamas, à leur tour, s'engagent de plus en plus dans des stratégies de révolte urbanisées. La militarisation n'est pas, bien entendu, la seule solution (et comme il a été démontré à Falloujah, c'est peut-être loin d'être la meilleure).

[1] L'expression « *l'air de la ville rend libre* » vient de l'époque médiévale, quand des villages avec des chartes pouvaient fonctionner comme « *des îles non féodales dans une mer féodale* ». Henri Pirenne, *Medieval Cities*, Princeton, NJ : Princeton University Press, 1925.

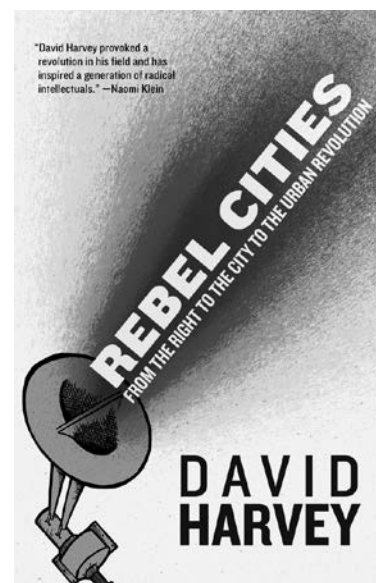
Les programmes de pacification planifiés dans les favelas de Rio sont axés sur une approche urbanisée de la lutte de classe et de la lutte sociale, puisqu'ils passent par la mise en œuvre de différentes politiques publiques dans les quartiers difficiles. De leur côté, le Hezbollah et le Hamas mêlent des opérations militaires réalisées grâce à des réseaux denses en milieu urbain et la mise en place de structures de gouvernance alternatives, qui comprennent autant l'enlèvement des ordures ménagères que des versements d'aide sociale ou des administrations de quartier.

De toute évidence, l'urbain fonctionne comme un lieu central d'action et de révolte politiques. Les caractéristiques concrètes des lieux sont importantes, de la même manière que le réaménagement physique et social ainsi que l'aménagement du territoire de ces sites constituent une arme au service de luttes politiques. Tout comme le choix et la préparation du terrain d'action jouent un rôle déterminant dans la victoire lors d'opérations militaires, il en va de même pour les soulèvements populaires et les mouvements politiques dans les contextes urbains<sup>2</sup>.

Le deuxième élément central est que l'efficacité des manifestations politiques est souvent évaluée à l'aune de leur capacité à perturber les économies urbaines. Au printemps 2006, par exemple, une contestation généralisée s'est répandue aux Etats-Unis parmi les populations immigrées au sujet d'un projet de loi visant à criminaliser les immigrés sans papiers (dont certains vivaient dans le pays depuis des dizaines d'années). Les manifestations massives ont provoqué l'équivalent d'une véritable grève des travailleurs immigrés, paralysant l'activité économique à Los Angeles et à Chicago et ayant des effets importants dans d'autres villes. Cette démonstration saisissante du pouvoir politique et économique d'immigrés non organisés (en situation régulière et irrégulière), de leur possibilité de couper les flux de production ainsi que les flux de biens et de services dans des centres urbains majeurs, a joué un rôle essentiel dans la suspension de cette initiative législative.

Le mouvement des droits des immigrés est sorti de nulle part et a été caractérisé par une forte spontanéité. Mais il a ensuite rapidement disparu en laissant deux réussites secondaires mais peut-être significatives, en plus de cette législation bloquée : la constitution d'une alliance permanente de travailleurs immigrés et une nouvelle tradition aux Etats-Unis de défilé en commémoration du 1er mai en soutien aux revendications du travail. Cette dernière réussite peut sembler n'être que symbolique mais cela constitue un rappel aux travailleurs organisés et non-organisés des Etats-Unis de leur potentiel collectif. L'un des freins principaux à la réalisation de ce potentiel est apparu clairement dans le déclin rapide du mouvement. Largement le fait des Latinos, le mouvement n'a pas su négocier efficacement avec les leaders de la population afro-américaine. Ceci a ouvert la voie à un flot continu de propagande des médias de droite, qui soudain versaient

[2] Stephen Graham, *Cities Under Siege : The New Military Urbanism*, London : Verso, 2010.



Couverture de l'ouvrage *Rebel Cities from the Right to the City to the Urban Revolution* de David Harvey, avril 2012.

des larmes de crocodile sur les emplois des afro-américains «volés» par les immigrés illégaux Latinos<sup>3</sup>.

La rapidité et la volatilité de l'essor et du déclin des mouvements de contestation massifs de ces dernières décennies doivent être analysés. En plus de la manifestation mondiale contre la guerre de 2003 et de l'essor et du déclin du mouvement pour les droits des travailleurs immigrés aux Etats-Unis en 2006, il y a de très nombreux exemples de parcours erratique et des manifestations géographiques hétérogènes des mouvements d'opposition. Parmi ceux-ci figurent les révoltes des banlieues françaises en 2005, les insurrections révolutionnaires en Amérique latine depuis l'Argentine en 2001-2002 jusqu'en Bolivie en 2000-2005, qui furent

rapidement maîtrisées et réintégrées aux pratiques capitalistes dominantes. Les démonstrations populistes des indignados en Europe du sud en 2011 ainsi que le mouvement plus récent d'*Occupy Wall Street* auront-ils des effets plus durables ?

Saisir les enjeux politiques et le potentiel révolutionnaire de ces mouvements est un défi de taille. L'histoire et les destins fluctuants du mouvement anti ou altermondialiste depuis la fin des années 1990 montre également que nous nous situons à présent dans une phase spécifique et peut-être foncièrement différente de la lutte anticapitaliste. Ce mouvement, formalisé dans le cadre du Forum social mondial et des Forums régionaux, s'est progressivement ritualisé à travers les manifestations régulières contre la Banque mondiale, le FMI, le G7 (à présent le G20), ou toute autre conférence internationale sur n'importe quel sujet (depuis le changement climatique jusqu'au racisme en passant par l'égalité de genre), mais il reste difficile à définir puisque c'est un « mouvement de mouvements » plutôt qu'une organisation à pensée unique<sup>4</sup>. Les formes plus traditionnelles d'organisation de la gauche, comme les partis politiques de gauche et les militants sectaires, les syndicats de travailleurs et les mouvements militants sociaux ou environnementaux tels que les maoïstes en Inde ou le mouvement des paysans sans terre au Brésil, n'ont pas disparu. Mais ils semblent aujourd'hui tous flotter dans un océan de mouvements d'opposition plus dispersés manquant de cohérence politique générale.

[3] Kevin Jonson and Hill Ong Hing, «The Immigrants Rights Marches of 2006 and the Prospects for a New Civil Rights Movement», *Harvard Civil Rights-Liberties Law Review* 42:99-138.

[4] Thomas Mertes (ed.), *A Movement of Movements*, Londres, Verso, 2004 ; Sara Motta y Alf Gunvald Nilson (eds.), *Social Movements in the Global South: Dispossession, Development and Resistance*, Basingstoke, Hants, Palgrave Macmillan, 2011





# Les terres du Printemps arabe

JOSEPH SCHECHLA / JUIN 2013



*Joseph Schechla est le coordinateur du Réseau des droits au logement et à la terre (HLRN) de la Coalition Internationale de l'Habitat (HIC), basé au Caire.*

*L'article a été publié initialement en anglais sur le site de Digital Development<sup>1</sup>.*

**A**vant, et depuis les soulèvements du Printemps arabe, l'attention mondiale s'est largement portée sur la transformation des institutions des gouvernements centraux : présidence, pouvoirs législatifs et ministères clés. Cependant, la « question de la terre » conflit situé à un niveau bien plus fondamental secoue le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord (MENA) et promet de constituer une priorité de la justice transitionnelle dans les années à venir.

Diverses formes de corruption officielle restent un sujet central des soulèvements, et l'escroquerie foncière en est désormais une caractéristique constante. La privatisation du foncier public et des ressources associées et la confiscation de propriétés privées pour enrichir le chef d'État et son entourage sont des pratiques courantes. D'autres formes de négation des droits de la terre ciblent des groupes déjà désavantagés dans la région, aggravant leur appauvrissement et leur marginalisation et les privant de moyens de subsistance.

[1] Retrouver l'article original : [www.digital-development-debates.org/issue-10-hunger-for-resources-lands-of-the-arab-spring.html](http://www.digital-development-debates.org/issue-10-hunger-for-resources-lands-of-the-arab-spring.html)

## Yémen : une menace pour la paix sociale

Les accaparements de terres nationales à travers le Yémen, en particulier dans les gouvernorats d'Al Hudaydah et d'Aden, ont été à l'origine d'un vif mécontentement populaire envers le régime de l'ancien président yéménite Ali Abdallah Saleh.

En 2008, le parlement yéménite enquêtait déjà sur des confiscations de terres publiques et privées par des dirigeants gouvernementaux et militaires haut placés. Dans un important rapport de 500 pages (2008), le comité d'enquête a révélé comment 15 figures militaires et politiques usaient de leur pouvoir coercitif pour s'approprier une large partie des terres de cinq gouvernorats : Aden, Ad Dali', Ta'izz, Abyan et Lahij. Ce rapport recommandait alors au Président Saleh de choisir entre le soutien à ses 15 fidèles complices dans l'accaparement de terres, ou la recherche d'une légitimité auprès des 22 millions de citoyens du Yémen. Il a opté pour la loyauté de son entourage.

En avril 2010, un second comité parlementaire a traité 400 cas d'empiètement sur des terres dans le gouvernorat d'Al Hudaydah, au bénéfice de 148 dirigeants politiques, économiques, religieux et tribaux de longue date. 63 % des terres agricoles du gouvernorat ont été confisquées aux producteurs locaux, un tel larcin étant assuré par l'usage de milices armées.

En 2012, après la chute de Saleh, une partie du contenu du rapport de 2008 a été divulguée. Cela a confirmé la spoliation de 1 357 logements et 63 propriétés gouvernementales uniquement à Aden. Le problème a gagné en intensité dans la région du sud et alimenté la résurgence du mouvement sécessionniste. Les confiscations de terres dans le seul sud du pays atteignent une superficie égale au territoire de Bahreïn. Le rapport du parlement yéménite de 2010 mettait en garde contre l'émergence de nouveaux troubles et la menace pour la paix sociale qu'allait engendrer l'acquisition illicite de terres pour les années à venir.

## Bahreïn : une pénurie foncière

L'accaparement de terres à Bahreïn se caractérise par sa sévérité et son ampleur considérable. Bahreïn possède le territoire le plus réduit de tous les pays de la région (760 km<sup>2</sup>) et dépend largement des importations de nourriture. Il est également marqué par les spoliations exercées par une seule famille : le clan royal Al Khalifa. Il s'agit d'une nation insulaire dont presque la moitié du foncier reste inaccessible aux Bahreïnis, car occupée par des bases militaires étatsuniennes où stationne la Cinquième Flotte des États-Unis. Le pays souffre d'une pénurie de terres.

Le territoire de Bahreïn inclut plus de 70 km de côtes en terre-plein conquis sur la mer au cours des trente dernières années. Ceci a augmenté la superficie



foncière de plus de 10 %. Les terre-pleins, selon la loi, sont publics et ne peuvent faire l'objet d'une privatisation. Cependant, en 2008, environ 94 % des ressources publiques nouvellement créées avaient été incluses dans le patrimoine privé de la famille régnante. La commercialisation des terres côtières a conduit de nombreuses petites pêcheries familiales bahreïnes à perdre leurs moyens de subsistance et leur communauté.

Pendant plusieurs années avant le soulèvement massif contre la famille régnante Al Khalifa en 2011, les jeunes et les opposants au régime ont ouvertement dénoncé le manque de logements et de perspectives de subsistance résultant largement de l'auto-enrichissement de la famille royale et ses fidèles grâce aux ressources naturelles foncières. La confiscation par les dirigeants de terres prospères et de tous les accès à la mer a coïncidé avec une discrimination matérielle en termes de produits et services publics en faveur de la minorité sunnite et d'autres expatriés fidèles au régime.

La cupidité manifeste des accaparements royaux a même contraint la chambre basse du parlement (le Conseil des Députés) à enquêter. Son étude publiée en mars 2010 a révélé le fonctionnement du système, ayant permis le transfert de 65 km<sup>2</sup> de terres publiques (pour une valeur supérieure à 40 milliards de dollars – 29 milliards d'euros) à des intérêts privés depuis 2003, sans rétribution correspondante au trésor public. Pas moins de 16 chefs d'inculpation ont été mis en lumière, impliquant principalement le transfert par le roi de propriétés étatiques à des intérêts privés, aux dépens des citoyens<sup>2</sup>.

Ceux-ci comprennent :

1. Désordre créé dans l'inventaire des propriétés étatiques ;
2. Empiètement sur des terres privées réenregistrées au nom de membres de la famille Khalifa gratuitement ;
3. Dans le nord, autour de Manama, la plupart des concessions foncières ont été attribuées gratuitement, 12 de ces accaparements représentant à eux seuls une surface de 37 km<sup>2</sup> ;
4. Concession de terres publiques à l'entreprise Stone Co., contrôlée par le clan Al Khalifa, avant leur enregistrement comme foncier étatique ;
5. Émission de titres de propriété de substitution sous prétexte de la perte des originaux, sans avoir légalement sollicité les actes de substitution, violant ainsi la Loi sur l'enregistrement foncier ;
6. Concession de terre-pleins constitutionnellement nationalisés pour des investissements privés ;
7. Dissolution unilatérale de propriétés étatiques par l'Autorité de recensement et enregistrement foncier ;

[2] Pour plus d'information, voir le rapport « Citizens, not Subjects: Debunking the Sectarian Narrative of Bahrain's Pro-Democracy Movement » : [www.ispu.org/pdfs/640\\_ISPU%20Report\\_Bahrain\\_Aziz\\_Musalem\\_WEB.pdf](http://www.ispu.org/pdfs/640_ISPU%20Report_Bahrain_Aziz_Musalem_WEB.pdf)

8. Terre-pleins conquis sur la mer avec des fonds étatiques, tels que Jufair et la Diplomatic Area, exclus du foncier étatique, avec des titres de propriété ayant disparu du ministère des Finances, les séquences de numérotation des archives étant modifiées de manière à dissimuler leur disparition ;
9. Absence de recensement précis du foncier étatique ;
10. Planification et gestion médiocres du foncier étatique, alors que beaucoup d'importants projets publics ont été menés sur des terres dont la propriété n'est pas correctement documentée (par ex. le campus de l'Université de Bahreïn) ;
11. Renoncement à des sites archéologiques de valeur par omission de leur enregistrement au nom de l'État ;
12. Foncier acquis dans un but public pendant environ 22 ans sans être enregistré comme bien public, comme c'est le cas du Dilmun Paradise Water Park ;
13. Absence de planification stratégique des projets résidentiels, exacerbant la pénurie foncière ;
14. Ambiguïté et dissimulation d'informations relatives à l'usage des sols et la planification foncière ;
15. Défaut de maintenance du foncier étatique de la part du ministère des Finances, validant des décrets royaux amendant les registres fonciers ;
16. Manque d'intégrité de l'Autorité de recensement et enregistrement foncier dans son rôle de défenseur des intérêts publics.

L'enquête officielle a démontré que le conseiller du Premier ministre, le cheikh Isa bin Ali Al Khalifa, a reçu des pots-de-vin à hauteur de 2 milliards de dollars (un montant équivalent au budget annuel de l'État- environ 1,45 milliards d'euros). Dans le scandale portant sur des rétro-commissions autour de l'entreprise Alba (Aluminium Bahrain BSC) contrôlée par la famille régnante, le roi a accordé des grâces royales aux défenseurs, alors même que les affaires étaient toujours en cours de jugement au Royaume-Uni et aux États-Unis.

La nature byzantine de la corruption dans la gestion du foncier étatique bahreïni est tellement complexe que le rapport parlementaire de 2010 recommandait un suivi aux niveaux législatif, exécutif et judiciaire, avec un Comité aux affaires économiques et financières chargé de gérer les propriétés étatiques et investi de pouvoirs d'investigation et d'émission d'ordres de comparution. Le manque d'accès aux informations et documents requis avait sérieusement freiné les efforts mis en œuvre par le parlement pour mettre en lumière toute la vérité.

## Égypte : la découverte de la lenteur

Sur la terre des pharaons, l'expropriation des petits producteurs fermiers constitue une politique étatique depuis l'adoption de la tristement célèbre Loi 96, annulant les accords sur la propriété foncière protégée (1992). Plus de trois ans avant que les foules ne se rassemblent sur la Place Tahrir pour renverser

le régime du Président Hosni Moubarak, le député de l'Assemblée du peuple Gamal Zahran annonçait en session parlementaire, le 12 novembre 2007, que l'État avait perdu 800 milliards de livres égyptiennes (98 milliards d'euros) à travers des privatisations illicites au bénéfice de dirigeants politiques et hommes d'affaires de haut rang.

Deux ans après le soulèvement égyptien du 25 janvier 2011, les procédures judiciaires avancent à pas comptés, bien que des condamnations de premier plan pour escroquerie foncière aient été obtenues. En mars 2011, la Banque centrale d'Égypte a publié une lettre révélant les noms de 138 personnes soupçonnées de corruption et trafic d'influence. Le Procureur général a ordonné le gel de leurs avoirs, et certaines de ces personnalités sont encore en attente de leur procès.

En décembre 2011, les auditeurs de l'Autorité des nouvelles communautés urbaines ont rendu public leur rapport n° 755 portant sur les agissements d'anciens dirigeants : le Président Hosni Moubarak et le Premier ministre Ahmed Nazif, ainsi que d'autres ministres, s'étant approprié des propriétés étatiques et ayant donné en concession des terres et villas à des dignitaires du régime, et à certaines entreprises et des membres des élites d'autres pays arabes. Toutes ces opérations avaient reçu l'aval du Président lui-même, de ses ministres et des Premiers ministres Atef Ebeid et Ahmed Nazif (respectivement au pouvoir de 1999 à 2004 et de 2004 à 2011).

Fin décembre 2012, l'actuel Premier ministre Hecham Qandil a émis un décret visant à former un comité chargé d'enquêter sur les escroqueries foncières commises par le régime déchu. Ce nouveau comité est dirigé par le président de la Cour d'appel du Caire, le juge Ahmed Idris, et composé de 15 experts des domaines administratif, militaire et agricole. Parmi les cas emblématiques d'escroquerie foncière, on compte le transfert à l'homme d'affaires Ahmed Bahgat de 1950 feddans ou acres égyptiennes (819 hectares) pour une somme dérisoire, qui fait l'objet d'une enquête séparée. Les enquêteurs et révolutionnaires égyptiens vont assurément avoir beaucoup à faire dans les prochaines années face à la profondeur et l'ampleur de la corruption de l'ancien régime.

### **Tunisie : un système monopolistique**

Dans une dernière tentative, le Président tunisien en déroute Zinedine Ben Ali formait trois comités afin de contenir la crise, mais cela n'aura pas sauvé son gouvernement. Parmi eux, on trouve la Commission nationale d'établissement des faits sur les affaires de malversation et de corruption.

Son rapport de novembre 2011 expliquait comment le régime de corruption s'était progressivement étendu et avait resserré son étreinte sur toutes les institutions

étatiques, dénaturant l'économie, les institutions judiciaires et politiques et le développement social. La Commission a reçu plus de 10 000 dossiers, enquêtés sur plus de 5 000 d'entre eux et envoyé environ 300 affaires devant la justice. Certaines institutions administratives (par ex. le Ministère de la Justice) n'ont pas accepté de coopérer. La Banque centrale a refusé de fournir des informations portant sur la période cruciale 2006-2010.

Avec les informations dont elle disposait, dont les comptes des victimes, la Commission a établi que la plupart des faits de corruption ont eu lieu lorsque les autorités administratives et les institutions économiques se croisaient. Les transactions foncières frauduleuses étaient d'ailleurs au premier plan. Elle a révélé les mécanismes de corruption, mettant en lumière la manière dont l'exécutif s'est enrichi en reclassant des terres agricoles ou en jachère en terrains constructibles, ou en faisant passer des zones aptes à la construction d'un certain type à un autre.

Les autorités ont ainsi démultiplié la valeur économique de propriétés foncières appartenant aux membres de la famille étendue de l'ancien président et à ses proches collaborateurs. Le Service de la publicité foncière est impliqué dans la falsification de titres rendant des terres aptes à la construction et la reclassification de propriétés étatiques pour une privatisation à bas prix, parfois même pour un dinar symbolique, comme cela a été le cas d'exploitations agricoles transférées à des ministres et d'autres proches de l'ancien président. Ce procédé a concerné également l'annulation arbitraire de contrats publics valides avec des agriculteurs locaux qui avaient cultivé les terres pendant de nombreuses années.

Au-delà de l'accaparement des terres, l'essentiel de la production de nourriture en Tunisie est tombé directement sous le contrôle de l'oligarchie au pouvoir. La distribution et l'importation ont également été intégrées dans un système monopolistique impliquant les principaux secteurs économiques du pays, qui embrasse le commerce de manière globale, depuis le blé jusqu'aux vêtements d'occasion.

### **Maroc : en toute discrétion**

Les manœuvres du roi du Maroc, Mohammed VI, provoquent à peine le mépris populaire. Malgré la crise économique et financière mondiale, ce monarque a pourtant doublé sa fortune personnelle au cours des cinq dernières années. Il se place au septième rang des têtes couronnées les plus riches du monde, avec une fortune estimée à 2,5 milliards de dollars, soit six fois les trésors accumulés par les souverains du Qatar ou du Koweït.

Le roi est dépeint comme le principal banquier, l'assureur, l'exportateur et le cultivateur du Maroc, contrôlant la production et la distribution de l'énergie et

la nourriture, de même qu'une large part du secteur des communications. Cette réputation suit la ligne de son couronnement en 1999, avec le surnom de « roi des pauvres ».

L'État (foncier, citoyens et institutions) alloue au roi un salaire mensuel de 40 000 dollars (environ 29 000 euros), et verse au « roi et sa cour » 31 millions de dollars par an (22,5 millions d'euros, soit 18 fois les frais d'entretien de la Reine Elisabeth II et 60 fois le budget du Président de la République français). Les dépenses annuelles du palais royal dépassent les budgets cumulés de quatre ministères marocains : transport et travaux publics, justice et liberté, culture, et agriculture et pêche. Les calculs établissent le budget officiel du roi comme équivalant à celui de 375 000 citoyens marocains moyens.

La holding royale Omnium nord afrique (ONA) comprend aujourd'hui des douzaines de filiales dans la plupart des secteurs stratégiques de l'économie marocaine : production, transformation, distribution et exportation agroalimentaire ainsi que le foncier associé, immobilier, logement, secteurs minier et bancaire. Alors que ces entreprises ont été officiellement privatisées au bénéfice du souverain, elles continuent à peser sur le budget de l'État en recevant des subventions assurant leur expansion avec de larges profits qui enrichissent encore plus la famille royale.

Dans un pays où la plupart des agriculteurs se battent pour subsister à leurs besoins sur moins de cinq hectares, les immenses propriétés foncières du roi lui permettent non seulement de s'enrichir personnellement avec un avantage hors de proportions, mais aussi de dénaturer le système et le secteur agricoles. La gestion foncière souffre au Maroc des mêmes dénaturations qui affectent toute la région. Le système de publicité foncière reste opaque et dissimule la réalité des véritables propriétaires d'une large part des terres du pays.

Les données officielles peuvent être trompeuses. En effet, entre 400 et 450 000 hectares (4 000 à 4 500 km<sup>2</sup>) ont disparu des registres fonciers à l'indépendance en 1956, et même après la « marocanisation » des anciennes terres coloniales en 1970. Certains ont évoqué un « accaparement de terres » royal, mais l'absence de système d'information foncière transparent empêche toute traçabilité.

## Les luttes à venir

Le fil de l'histoire des terres dans le Printemps arabe continue à se dérouler sous nos pas. Les révélations d'usurpation des terres du peuple, essence de la souveraineté, raisonnent à travers la région. Elles éclairent d'un nouveau jour la jonction entre la gouvernance corrompue et la mauvaise gestion des terres du peuple.

En construisant une nouvelle phase de gouvernance en adéquation avec la volonté populaire, on peut imaginer les ébauches des luttes sociales à venir. Elles sont les produits du passé. Les processus de justice transitionnelle qui émergent reflètent la défiance compréhensible d'un peuple qui choisit désormais de ne plus se laisser faire.



# Les racines urbaines de la révolte de Gezi à Istanbul

TOPLUMUN ŞEHİRCİLİK HAREKETİ / SEPTEMBRE 2013



*Toplumun Şehircilik Hareketi est militante d'İmece, une organisation de base pour le droit au logement et à la ville qui défend une urbanisation démocratique et égalitaire en Turquie. Depuis sa formation en 2006, İMECE s'est impliquée dans diverses luttes contre des projets urbains néolibéraux dans les quartiers centraux et périphériques des villes turques, y compris dans le mouvement protestataire du Parc Gezi.*

**A**ffirmer que la révolte du Parc Gezi à Istanbul a représenté beaucoup plus que des résistances à la démolition d'un parc public constitue désormais un truisme. Ce mouvement a articulé des revendications de longue date, principalement culturelles dans leur contenu, à l'encontre du gouvernement néolibéral et socialement conservateur d'Erdogan. Le 28 mai, lorsqu'une poignée de militants pour le droit au logement et à la ville et des défenseurs de l'environnement se sont opposés à l'entrée dans le Parc Gezi des bulldozers municipaux sur la Place Taksim, ils ne se doutaient pas que leur défense du parc allait donner lieu à la plus importante révolte urbaine de l'histoire turque, au cours de laquelle au moins 2,5 millions de personnes sont descendues dans les rues de 79 villes<sup>1</sup>. Le conflit initial reposait sur un plan de redéveloppement urbain prévoyant la construction de la réplique d'une caserne ottomane du XIX<sup>e</sup> siècle appelée Topçu Kışlası dans le but d'en faire un centre commercial. Ce projet s'inscrivait dans un plan d'urbanisation plus large de transformation de la Place Taksim, contesté par les militants pour le droit au logement pendant l'année précédant les manifestations.

[1] Estimations du Ministère de l'Intérieur turc, in « 2.5 milyon insan 79 ilde sokaa indi », Milliyet Gazetesi, 23 juin 2013.

Entre le 28 et le 31 mai 2013, les militants ont opposé une résistance pacifique, organisé des sit-in et campé dans le parc, avec des participants toujours plus nombreux malgré une violence policière persistante et d'une grande brutalité. Ce conflit urbain gagnant en intensité est né dans un contexte politique d'autoritarisme de plus en plus flagrant de la part du gouvernement, manifeste à travers diverses actions parmi lesquelles une loi récente restreignant la vente d'alcool, une censure gouvernementale des médias concernant un massacre à Reyhanli près de la frontière syrienne, et la répression policière à l'encontre des manifestations du 1<sup>er</sup> mai, entre autres. Dans ce contexte sociopolitique, investi d'une signification transcendant la manifestation d'origine, Gezi, à la fois en tant que symbole et qu'espace physique, est devenu un point charnière représentant les frustrations d'une foule hétérogène de personnes dont les aspirations démocratiques se heurtent à un autoritarisme croissant en Turquie.

Bien qu'étant certainement légitime, ce point de vue ne rend pas entièrement justice à la spécificité urbaine du mouvement protestataire de Gezi. Il convient de se demander comment la résistance du Parc Gezi a pu acquérir cette incroyable capacité de représentation en l'absence de toute campagne organisée pour lui donner une telle portée. Y'avait-il des éléments immanents à la résistance du Parc Gezi ayant amené la féroce répression policière à l'encontre des premiers manifestants, à indigner le grand public plus facilement que lors des habituels incidents de même nature ?

## Urbanisation néolibérale sous l'AKP

Nous considérons que le rôle spécifique occupé par la question de la ville dans la Turquie contemporaine sous le régime du Parti pour la justice et le développement (AKP)<sup>2</sup> est central pour comprendre la révolte de Gezi. En effet, nous estimons que les luttes concernant la politique urbaine ont mis en lumière le mode de gouvernance de plus en plus autoritaire de l'AKP. Pour la population urbaine, Gezi a en effet constitué la manifestation non seulement extrêmement visible mais aussi physiquement accessible de ce mode de gouvernance qui a marqué l'espace physique et social de la ville au cours de la dernière décennie. Cette gouvernance autoritaire a constitué sur divers plans le fondement politique des fonctions politico-économiques assumées par la politique urbaine depuis l'arrivée au pouvoir de l'AKP en 2003, en tant que mécanisme permettant de générer de la croissance économique et distribuer des faveurs matérielles. Plus

[2] L'AKP est un parti issu du mouvement islamiste, né en 2001 lorsqu'une faction dissidente menée par Tayyip Erdogan et Abdullah Gul a rompu avec le Parti de la vertu (FP) et s'est associée avec des leaders de centre-droite. Le parti a gagné les élections générales de 2002 avec 34 % des voix et formé seul un gouvernement. Il s'est depuis maintenu au pouvoir pendant trois mandatures en augmentant ses scores électoraux. La Municipalité Métropolitaine d'Istanbul, actuellement gouvernée par l'AKP, est dirigée par des maires de tradition islamiste depuis l'élection d'Erdogan comme maire investi par le mouvement islamiste Parti de la prospérité (RP) en 1994.



qu'aucun autre gouvernement dans l'histoire de la Turquie, celui de l'AKP a mis les outils de politique urbaine au service de sa politique néolibérale fondée sur la croissance économique. Ce faisant, il a non seulement modifié de manière drastique le cadre institutionnel et juridique de la ville, mais il a de plus dénaturé les modèles d'urbanisation établis de longue date. Le changement radical du tissu urbain s'est inscrit de manière croissante dans une esthétique néo-ottomane, asseyant une stratégie discursive de réconciliation du consumérisme néolibéral notoire avec un populisme conservateur qui constitue l'idéologie politique contradictoire de l'AKP.

Le populisme urbain a constitué l'un des principes clés du mouvement islamiste dans les années 1990, et Recep Tayyip Erdogan, en tant que maire d'Istanbul, en était la figure la plus populaire. Quand l'AKP a accédé au pouvoir en 2003 avec Erdogan à sa tête, cette focalisation sur la politique urbaine a pris un nouveau virage néolibéral dans les conditions d'austérité de cette période post-crise de 2001. L'AKP a déployé un agenda urbain reconfigurant la politique de la ville pour en faire l'outil clé de la croissance économique et l'accumulation de capital. Cette politique s'est traduite par des investissements infrastructurels massifs, une inclination pour les méga projets, la vente massive d'actif public à des investisseurs privés, un agenda de redéveloppement urbain visant les quartiers ouvriers et populaires centraux et périphériques, et enfin une logique politique faisant prévaloir la valorisation de la location urbaine sur toute autre préoccupation relative au bien-être public. Dans ce panorama politique, la politique de logement social est apparue comme un outil de relogement de la classe pauvre urbaine et une solution relativement rapide et concrète permettant de façonner l'image d'un parti qui « accomplit des choses ». On pourrait y opposer le fait que cette politique n'a servi qu'une frange limitée de la classe moyenne basse.

L'agenda de la politique urbaine de l'AKP vise trois objectifs distincts : favoriser la croissance économique et l'emploi, répondre aux sollicitations des grands promoteurs et soutenir une classe entrepreneuriale pro-AKP, et enfin établir l'image populiste d'un parti qui sert les intérêts de ses électeurs.

Comme les spécialistes des politiques de la ville l'ont souvent dit, le néolibéralisme urbain nécessite souvent un mode de gouvernance autoritaire afin de contourner les pressions populaires qui pourraient le défier. C'est d'autant plus le cas lorsque la politique urbaine est conçue comme un instrument permettant de transférer des richesses et actifs publics importants à une nouvelle classe capitaliste clientéliste. Sous l'AKP, cette politique ne s'est pas limitée à la formation d'une gouvernance municipale entrepreneuriale, elle s'est au contraire traduite par une transformation institutionnelle majeure qui a transféré la prise de décision concernant l'urbanisme à l'État central. Après 16 modifications législatives, l'Administration de développement du logement (TOKI), répondant directement au Bureau du Premier Ministre, s'est imposée comme un Léviathan

urbain possédant des pouvoirs démesurés sur l'usage et la distribution du foncier urbain et des biens publics. Elle a non seulement acquis le contrôle de tous les biens fonciers publics et le droit de les vendre et les aménager pour des projets du secteur privé, mais elle a aussi obtenu la permission de faire échapper ses appels d'offres publics à tout mécanisme de reddition de comptes, en premier lieu à celui de la Cour des comptes. À travers deux lois sur le renouvellement urbain de quartiers historiques et zones pauvres et délabrées, la TOKI, en collaboration avec les municipalités centrales et d'arrondissement, a obtenu l'autorisation de démolir des quartiers de la classe ouvrière de grande valeur, d'en reloger les résidents « de droit » dans des conditions incluant un endettement à long terme et d'ouvrir le foncier ainsi libéré à des projets de développement urbain à grande échelle. Après 2010, le Ministère de l'Urbanisme a acquis ces droits exceptionnels sur le pays entier, après une « loi sur les catastrophes naturelles » promulguée supposément par mesure de prudence pour faire face à un séisme imminent.

Dans un contexte d'importante liquidité financière, ces lois ont donné lieu à une frénésie constructrice n'épargnant aucune zone, y compris le panorama mondialement reconnu de la péninsule historique stambouliote. La construction monotone de complexes de logements sociaux de basse qualité à travers le paysage urbain de la Turquie a accompagné ces projets privés, et la démolition de quartiers historiques et d'occupation est devenue monnaie courante. Les méga projets visant à privatiser et redévelopper des biens et des espaces publics tels que ports, gares ferroviaires ou écoles, et à ouvrir à la construction les aires forestières encore existantes ont été qualifiées personnellement par Erdogan lui-même de « projets fous ». C'est lui que l'on a vu faire un tour en hélicoptère pour décider de la situation exacte du troisième pont sur le Bosphore, et présenter les projets de construction d'un nouveau canal, d'une ville satellite et d'un aéroport dans les zones vertes et le bassin fluvial d'Istanbul, de la plus grande mosquée de Turquie sur la colline Camlica qui domine le Bosphore, et enfin d'un centre commercial déguisé en caserne ottomane remise au goût du jour à la place du Parc Gezi. Ainsi, l'autoritarisme urbain a été notablement associé à la figure du Premier Ministre Erdogan. De plus, les proches du parti et du Premier Ministre, y compris l'entreprise de son gendre, Calik Holding, ont été directement impliqués dans ces nombreux projets immobiliers. En d'autres termes, le développement urbain a constitué un mécanisme d'accumulation de richesse personnelle et de transfert de rentes aux élites pro-gouvernementales.

## Résister au néolibéralisme

Pour le grand public, ces politiques de la ville néolibérales et autoritaires ont eu un certain nombre de conséquences. Tout d'abord, elles ont fait naître une série de mouvements de résistance locaux contre des projets spécifiques impliquant une coalition d'acteurs tels que la Chambre des urbanistes et la Chambre des

architectes, des résidents locaux, des militants et organisations pour le droit à la ville.

Ces mouvements ont déposé des recours en justice, organisé des manifestations publiques, mené des campagnes médiatiques, etc. Ils ont échoué dans certains cas, et obtenu des victoires partielles dans d'autres. Mais ils ont certainement créé une prise de conscience publique des nombreux projets violant la loi et les droits citoyens, portant atteinte à l'écologie, enfoncés dans des pratiques de corruption. Pour la classe moyenne qui n'est assurément pas anticapitaliste, ni même nécessairement opposée au néolibéralisme, la corruption endémique entre les autorités centrales et locales et les promoteurs immobiliers impliqués dans ces projets a été beaucoup trop visible. Alors que la frénésie constructrice commençait à viser les zones vertes et les paysages urbains iconiques encore intacts avec un symbolisme toujours plus conservateur, les conséquences assez rapides de l'agenda de la politique de la ville de l'AKP sur leur vie urbaine et l'écologie sont devenues plus voyantes.

Le mouvement protestataire de Gezi a vu le jour avec en toile de fond ces processus d'urbanisation. Les militants pour le droit à la ville organisaient déjà une campagne contre cette démolition depuis environ un an lorsque les manifestations initiales ont commencé. Le projet de caserne s'inscrivait dans le programme plus large de reconfiguration de la zone Taksim-Beyoglu pour l'industrie mondiale du tourisme, qui rendrait celle-ci de plus en plus inaccessible aux secteurs populaires, et lui retirerait son héritage historique, culturel et politique, comme l'ont démontré la démolition du symbolique Cinéma Emek et la fermeture de la Place Taksim aux manifestations du 1<sup>er</sup> mai.

La résistance de départ contre la démolition a été organisée par un réseau établi de militants et s'est transformée en une action collective d'occupation et d'appropriation de l'espace public en tant que « bien commun » à protéger contre une ingression privée. En trois jours, malgré la violence d'État, et peut-être à cause de celle-ci, l'occupation est parvenue à réunir plus de dix mille personnes pour défendre le parc, constituant en soi l'une des plus importantes luttes urbaines de l'histoire turque. Pour les participants, il ne s'agissait pas seulement de sauver l'un des rares espaces verts encore intacts du centre-ville, mais également plus largement de résister aux politiques urbaines frappant Istanbul dans son entier. De plus, ce mouvement a constitué une défiance collective face à la figure du Premier Ministre ignorant les manifestations et un appel à la participation, la rébellion de Gezi mettant en quelque sorte en lumière une nouvelle instance du discours et des pratiques autoritaires et condescendants d'Erdogan, balayant d'un revers de la main et ridiculisant l'opposition publique.

Ainsi, lorsque la police a violemment réprimé une conférence de presse pacifique le 31 mai 2013, cela a touché l'une de ces profondes fibres morales chez les per-

sonnes généralement apolitiques ou non militantes. L'intrusion autoritaire dans la ville et le parc constituait une réplique parfaite d'autres formes d'intrusion dans la vie des gens, touchant entre autres l'éducation, le corps des femmes, la consommation d'alcool, etc. La résistance en place a été considérée comme légitime et nécessaire. Le fait que le conflit urbain ne s'inscrive pas dans les polarisations sociales et politiques profondes telle que la question kurde, qui sont utilisées pour rendre la violence étatique contre leurs participants relativement recevable aux yeux du grand public, a également amené ce cycle de violences policières à être perçu comme inacceptable par la population.

Si la politique urbaine de l'AKP constitue la clé de notre perception de cet événement historique, nous ne devons pas pour autant sous-estimer le pouvoir articulatoire de l'espace social et physique. Une résistance d'une telle ampleur a certainement été possible de par son accessibilité et sa présence habituelle dans la vie quotidienne de la jeunesse stambouliote de classe moyenne, qui a d'autant plus favorisé son importance historique et contemporaine dans l'imaginaire collectif.

Aujourd'hui, la rébellion de Gezi a libéré un immense potentiel pour la restauration et l'expansion des luttes urbaines déterminant le futur d'Istanbul. Des assemblées de quartiers, que l'on n'aurait pas pu imaginer il y a seulement quelques mois, se sont développées à travers la ville, couvrant aujourd'hui plus de 50 secteurs. Des manifestations hebdomadaires sont organisées autour d'un éventail divers de questions locales. Une nouvelle génération de jeunes se politise à travers les questions urbaines pour réclamer une démocratisation de l'espace



Gezi, Istanbul, mai 2013 / Crédit photo : Uğur Çolak

urbain et des politiques locales et se montre de plus en plus critique envers l'assaut néolibéral porté aux villes turques. La tâche centrale qui nous attend consiste à établir des connections entre ces formes de luttes émergentes et les conflits existants dans les quartiers de la classe populaire d'Istanbul qui font face à des phénomènes de dislocation, dépossession et isolation socio-spatiale. Les possibilités de parvenir à relever ces défis sont plus prometteuses après Gezi.

#### BIBLIOGRAPHIE

- > Bartu-Candan, A. et B.Kolluoglu. 2008. « Emerging spaces of neoliberalism : a gated town and public housing project in Istanbul. » *New Perspectives on Turkey*, 39 : 5-46.
- > Casano, J. 2013. « Le Mouvement du droit à la ville et l'été turc » *Jadaliyya*, 26 juin. [www.ritimo.org/article4884.html](http://www.ritimo.org/article4884.html)
- > El- Kazaz, Sarah. 2013 « It is about the Park : A Struggle for Turkey's Cities. » *Jadaliyya*, 16 juin.
- > Keyder, C. 2005. « Globalization and Social Exclusion in Istanbul. » *International Journal of Urban and Regional Research* 29 (1) : 124-134
- > Kuyucu, T. et O. Unsal. 2010. « '88 Urban Transformation' as State-led Property Transfer : An Analysis of Two Cases of Urban Renewal in Istanbul. » *Urban Studies*, 47 (7) : 1479-1499.
- > Lovering, J. et H. Turkmen. 2011. « Bulldozer Neo-liberalism in Istanbul : The State-led Construction of Property Markets, and the Displacement of the Urban Poor. » *International Planning Studies*, 16 (1) : 73-96.
- > Tugal, Cihan. 2008. « Greening Istanbul. » *New Left Review* 51 : 65.
- > Tugal, Cihan, 2013. « Occupy Gezi : The Limits of Turkey's Neoliberal Success. » *Jadaliyya*, 4 juin.

## Les voies vers le développement de la fonction sociale de la propriété au Brésil : entre avancées et tensions sociales

NELSON SAULE JÚNIOR & VANESSA KOETZ/ DÉCEMBRE 2013



*Nelson Saule est le coordinateur de l'Instituto Pólis (Institut d'études, formation et conseil en politiques sociales, Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais), professeur de droit et conseiller au sein du Conseil National des Villes du Brésil.*

*Vanessa Koetz est juriste au sein de l'Instituto Pólis.*

### Notes critiques pour le développement des fonctions sociales de la ville

**I**l convient de mener une analyse précise des réglementations et outils de la politique urbaine établis à partir de la Constitution brésilienne de 1988. D'un côté, l'assignation d'un pouvoir politique et institutionnel plus important aux municipalités s'est révélée positive pour la promotion des politiques de développement urbain, qui contribuent à créer des villes plus justes et inclusives. Néanmoins, concernant la dimension sociale et territoriale, les diverses exigences établies, comme la nécessité d'une loi fédérale et d'un plan de développement

municipal, ont clairement et immédiatement affaibli l'effectivité du droit collectif de la fonction sociale de la propriété.

Les secteurs de la société qui ont bénéficié du processus historique de la structure de la terre au Brésil, détenteurs de grandes concentrations de terres rurales et d'immeubles urbains, sont parvenus, avec leurs représentants dans les partis politiques, à retarder au maximum la possibilité pour les municipalités de développer leurs politiques urbaines, afin d'empêcher les villes et les propriétés urbaines de remplir leur fonction sociale. Qu'il ait fallu 13 ans au Parlement brésilien pour approuver le Statut de la Ville en 2001 en est une claire illustration.

L'approbation du Statut de la Ville, avec l'élection du Président Luís Inácio da Silva, la création du Ministère des Villes (Ministério das Cidades), du Conseil National des Villes (Conselho das Cidades), et la réalisation des Conférences Nationales des Villes (Conferências Nacionais das Cidades), ont constitué des étapes essentielles pour la valorisation des principes de la fonction sociale des villes et de la propriété, d'une gestion démocratique des villes et de la reconnaissance du droit à la ville en tant que cadre directeur des politiques nationales de développement urbain.

### Les méga-événements au cœur des tensions sociales de 2013

Les avancées obtenues dans les politiques nationales de lutte contre les inégalités sociales et territoriales dans les villes n'ont pas encore été mises en œuvre de manière adaptée par les autorités municipales. Il reste encore à incorporer, en tant qu'objectif et indicateur, l'accomplissement de la fonction sociale de la propriété et du droit à la ville dans la solution adéquate aux conflits collectifs du foncier urbain, comme par exemple celui qui touche les zones occupées par la population à faibles revenus affectées par les travaux liés à la Coupe du Monde de Football.

Certains facteurs doivent être pris en compte pour parvenir à une application effective de la politique nationale de développement urbain contenant les fonctions sociales de la ville et de la propriété, en tant que valeurs fondamentales devant être observées et mises en œuvre pour résoudre les conflits collectifs du foncier urbain.

— Le programme «Minha Casa Minha Vida» («Ma Maison Ma Vie»), depuis 2009, a transféré plus de 20 milliards de réales brésiliens pour la construction de 2 millions de logements dans les villes, sans que ces projets de logements soient conditionnés par l'application des outils destinés à l'accomplissement de la fonction sociale de la propriété, ce qui a eu pour effet la production d'une large part de ces logements dans les zones périphériques des villes.



« Pas d'expulsions ! » – Vila Autodromo, Rio, juin 2012 / Crédit photo : Charlotte Mathivet

— La réalisation de méga-événements internationaux, en particulier la Coupe du Monde de Football, en 2014, dans 12 villes brésiliennes, parmi lesquelles São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Fortaleza, Recife, Salvador, et la réalisation des Jeux Olympiques, en 2016, à Rio de Janeiro.

— La prédominance de la démocratie représentative sur le système de démocratie participative dans les processus de décisions concernant les mégaprojets de développement urbain.

— L'absence de politique portant sur les conflits fonciers. Ceux-ci sont en augmentation, amenant à des violations des droits de l'Homme dans les communautés touchées par le déploiement de travaux liés aux méga-événements.

Du fait de ces facteurs, le contexte de 2013 était totalement défavorable à un agenda politique dans les villes définissant des cadres de réforme urbaine, avec les manifestations massives du mois de juin qui ont mobilisé des millions de personnes dans les villes brésiliennes.

Les manifestations ont commencé avec des revendications spécifiques au mouvement «Passe Livre» (littéralement, passe gratuit), un mouvement de protestation contre l'augmentation des tarifs des transports publics urbains. Dans un second temps, ces revendications se sont élargies, portant de manière diffuse un agenda relatif au droit à la ville, sur la base des doléances suivantes :

1. Défense du droit au transport en tant que droit fondamental ;
2. Institution d'un tarif gratuit et amélioration de la qualité des transports publics ;
3. Priorité aux transports publics collectifs, plutôt qu'au transport individuel automobile ;
4. Droit à la participation aux décisions stratégiques de la ville, comme le budget public ;



5. Droit de manifestation dans les espaces publics ;
6. Droit à l'accès à une éducation et des services de santé de qualité (« Padrão FIFA », comme sont estampillés les stades de la Coupe du Monde) ;
7. Priorité donnée dans la dépense des ressources publiques pour les besoins des habitants des villes et non pour des grands travaux de rénovation et construction de stades de football ;
8. Réforme politique renforçant la démocratie directe et participative ;
9. Amélioration des conditions de vie des populations des *favelas* et de la périphérie des villes ;
10. Interdiction de l'expulsion ou du déplacement d'habitants hors de leurs logements, en raison du déploiement de projets immobiliers et de travaux pour les méga-événements de la Coupe du Monde et des Jeux Olympiques.

2014 est l'année de la Coupe du Monde de Football, mais aussi des élections nationales pour la Présidence de la République et le Parlement fédéral, et des élections du gouvernement et du parlement des États fédérés. Il est possible de donner du poids à ces revendications dispersées.

Le retour des manifestations de rue massives, avec une plateforme plus organisée pour le droit à la ville et la réforme urbaine, conjointe entre les mouvements pour le droit à la ville traditionnels et ceux plus récents, pourra favoriser un nouveau pacte politique pour le développement des villes brésiliennes dans la défense de villes justes et démocratiques.



Favela de Vila Autodromo, Rio de Janeiro, juin 2012 / Crédit photo : Charlotte Mathivet

## Prochaines étapes pour le développement du droit à la ville

En 2012, un groupe de travail sur le logement décent a été constitué au sein du Conseil de défense des droits de la personne humaine (Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana), qui a promu des travaux de recherche et des missions dans les villes de Fortaleza, Curitiba, Porto Alegre, Rio de Janeiro et São Paulo, afin d'analyser la situation des communautés affectées et déplacées par les méga-événements, en particulier la Coupe du Monde de Football. Dans les situations qui firent l'objet des missions, il a été possible d'identifier les questions communes suivantes :

1. Difficulté d'accès à l'information pour la population touchée quant aux projets et plans qui affectent le droit au logement et aux formes d'assistance résidentielle proposée ;
2. Absence de canaux de dialogue, médiation et négociation collective avec la population touchée ;
3. Absence de participation populaire dans la définition des travaux des mégaprojets ou méga-événements ;
4. Absence de participation des organisations communautaires dans la définition des projets résidentiels promus avec des ressources publiques ;
5. Indemnisation insuffisante pour les personnes déplacées par les mégaprojets ;
6. Omission par le Pouvoir Judiciaire, dans les conflits sur le droit au logement ayant été soumis à son appréciation, de l'application de la fonction sociale de la propriété et de la ville et du droit à la ville.

Le résultat de ce travail a été présenté en octobre 2013, sous la forme d'un rapport comprenant un ensemble de recommandations qui doivent être adoptées par les entités de la fédération et les institutions publiques.

## Application des résolutions de la V<sup>e</sup> Conférence Nationale des Villes

La V<sup>e</sup> Conférence Nationale des Villes, du 20 au 24 novembre 2013, avec pour thème central « Nous sommes ceux qui changeons la ville : Réforme urbaine maintenant ! » (*Quem muda a cidade somos nós : Reforma Urbana já !*), a traité parmi les sujets principaux des politiques d'incitation et de mise en œuvre d'instruments de promotion de la fonction sociale de la propriété.

Le Forum national de réforme urbaine (*Fórum Nacional de Reforma Urbana*) a présenté et défendu un ensemble de mesures pour la promotion des fonctions sociales des villes et de la propriété<sup>1</sup> pour revendiquer les éléments suivants :

[1] « Pour la fonction sociale de la propriété urbaine : la ville n'est pas un commerce, la ville nous appartient à tous », sur [www.forumreformaurbana.org.br](http://www.forumreformaurbana.org.br).

1. Mettre à disposition immédiatement des immeubles publics vacants et sous-utilisés au logement d'intérêt social ; établissement de zones spéciales d'intérêt social, dans les secteurs occupés par les populations à faibles revenus et les secteurs vacants, destinés au logement d'intérêt social ;
2. Adoption, par les pouvoirs publics, d'instruments et politiques qui subordonnent les usages de la propriété privée aux intérêts collectifs impliquant, entre autres choses, que l'approbation des projets urbains et immobiliers doivent passer par des instances de participation et contrôle social ;
3. Reconnaissance, par les pouvoirs publics, de la propriété collective, en tant que droit social, et possibilité pour les collectivités d'exercer le droit au logement ;
4. Approbation, par le Congrès national, des amendements au projet de loi de réforme du Code de procédure civile, afin de modifier la procédure légale de réintégration de la possession et des actions en restitution de la propriété.

Parmi les résultats positifs, nous pouvons souligner que les mesures suivantes ont été approuvées par la V<sup>e</sup> Conférence Nationale des Villes :

1. Réaliser un recensement des terres afin d'établir un cadastre des espaces vides urbains et des immeubles inoccupés dans les aires publiques et privées ;
2. Instituer et mettre en œuvre, jusqu'à la fin de 2014, la politique de prévention et médiation des conflits fonciers, pour éviter les expulsions et situations de violence dans les immeubles occupés urbains et ruraux ;
3. Suspension immédiate par le Ministère des Villes du transfert de ressources à des projets et opérations qui donnent lieu à des déplacements sans plan démocratique de relogement préalable ;
4. Proposition d'un projet de loi considérant que, en cas de conflits fonciers, la réintégration de la possession ne soit pas concédée sans la garantie d'audience, mesure et vérification du respect de la fonction sociale de la propriété ;
5. Proposition d'un projet de loi établissant le régime juridique de la possession sociale, pour concrétiser pleinement le droit au logement digne.

Au Brésil, il est indéniable que des avancées ont eu lieu ces dernières années dans les processus de formulation des politiques publiques urbaines destinées au développement durable des villes. Cependant, celles-ci ne se traduisent pas encore en résultats transformant les situations d'inégalités sociales et territoriales.

Le débat politique relatif aux modèles et visions de la ville, pouvant s'avérer favorables à la plateforme du droit à la ville et la réforme urbaine envisagée dans les cadres référentiels des politiques nationales, va dépendre des alliances et coalitions possibles entre les mouvements traditionnels pour le droit au logement et à la ville qui luttent pour des villes justes, démocratiques et durables, et les mouvements émergents qui peuvent apporter renouvellement et innovation aux formes de pratiques de la citoyenneté, la solidarité, l'organisation et la mobilisation sociale.

Cette adhésion passe par la solidarité et le soutien aux communautés à faibles revenus et aux groupes sociaux vulnérables qui promeuvent des actions (dans le domaine administratif et judiciaire) et des mobilisations pour la défense du droit à la ville et au logement digne, dans le but de se maintenir dans les zones urbaines consolidées où ils vivent. Avec l'augmentation des investissements publics et privés dans les projets immobiliers pour les secteurs aisés, la construction et rénovation d'équipements sportifs, aéroports, avenues et lignes de métro dans les zones habitées par la population à faibles revenus a eu pour conséquence un renforcement de l'organisation et la mobilisation de communautés et groupes sociaux agissant pour la défense de leurs droits.

Nous devons valoriser les luttes, les articulations et les mobilisations internationales autour du droit à la ville, avec la Charte Mondiale du Droit à la Ville ainsi que les travaux de recherches, études, rencontres et campagnes internationales portant sur le droit à la ville, qui ont pour ligne stratégique le développement des fonctions sociales de la ville et la propriété. Toutes ces stratégies devront être renforcées dans les prochaines années, principalement pour le processus de la III<sup>e</sup> Conférence des Nations Unies sur les établissements humains Habitat III en 2016.

Au cœur du prochain agenda urbain mondial, on doit trouver la promotion de villes justes, démocratiques, durables, avec une plateforme diverse de mouvements et organisations pour le droit à la ville.



# Le rôle des groupements résidentiels dans la dévaluation du capital social Lakota Oglala

DAVID BARTECCHI / NOVEMBRE 2013



*David Bartecchi est le directeur exécutif de Village Earth, une ONG étasunienne, et le fondateur du Lakota Lands Recovery Project, une organisation de soutien locale qui opère dans la région de la réserve de Pine Ridge dans le Dakota du Sud.*

## Histoire de la nation lakota oglala

**T**erritoire de la nation lakota oglala, la réserve de Pine Ridge a été établie par le Traité de Fort Laramie de 1868 et recouvre une superficie d'environ 800 000 hectares dans les Grandes Plaines du Nord, dans le sud-ouest du Dakota du Sud. Avec une population de plus de 26 000 personnes, la réserve est aujourd'hui l'un des endroits les plus pauvres des États-Unis et se classe loin derrière d'autres communautés du pays en ce qui concerne pratiquement tous les indicateurs de bien-être humain. L'héritage historique de l'aliénation forcée par le gouvernement fédéral des terres allouées au peuple lakota a contribué à instaurer un modèle d'utilisation du territoire foncièrement inégalitaire : aujourd'hui, sur Pine Ridge, où 20 personnes contrôlent environ 46 % du foncier.

Le gouvernement traditionnel lakota était organisé autour du groupe ou *tiospaye* (One-Feather 1974). Chaque *tiospaye* constituait une entité politique et économique autonome, établissant des relations avec d'autres *tiospayes* pour des céré-

monies, des échanges commerciaux restreints et des luttes guerrières (Pickering 2000). Les responsabilités de gouvernance au sein du *tiospaye* reposaient sur un conseil de camp composé de chefs de groupes, dirigeants communautaires, chefs de guerre, guerriers actifs et hommes sacrés (Price 1991). Chaque conseil reconnaissait un ou plusieurs chefs de *tiospaye*, généralement des personnes ayant une bonne réputation au sein de leur *tiospaye*. En plus des chefs, chaque famille désignait un homme d'âge mûr pour participer au conseil de camp. Tous les dirigeants des *tiospayes* étaient tenus par des obligations d'aide et de respect mutuels et soumis à l'ostracisme et à la désertion en cas de violation de ces valeurs lakota (Cornell et Kalt 1992 ; Price 1991).

La prise de décision au sein des *tiospayes* était en général menée de manière informelle, et le conseil de camp lakota, sans organisation stricte, ne se réunissait que lors de situations de haute importance, par exemple pour les danses du soleil, en cas de guerre avec d'autres tribus, ou de négociation de traités avec les Euro-Américains (Price 1991). Lorsque des décisions devaient être prises par le conseil de camp, elles étaient normalement le résultat de périodes de dialogue réfléchi, dans le but d'obtenir un consensus plutôt qu'une imposition de la majorité (Price 1991).

Les Euro-Américains chargés des négociations de traités avec les Lakota à partir des années 1850 n'ont pas su tenir compte de leur structure politique décentralisée ni du statut individuel des représentants des différents *tiospayes*. Ils ont favorisé les négociations avec des chefs n'ayant pas de légitimité formelle ou informelle pour représenter le peuple lakota dans son entier (Price 1991). La reconnaissance de chefs comme négociateurs principaux au lieu des porte-paroles des *tiospayes* a compromis le consensus au sein du conseil tribal. De plus, les commissionnaires euro-américains ont reconnu des chefs particuliers comme les dirigeants de tous les *tiospayes*, portant atteinte à la structure politique décentralisée des Lakota (Price 1991). Ceci a placé les Lakota face à un double défi : premièrement, les obligations principales du chef et les attentes envers lui étaient attachées à son *tiospaye* et pas nécessairement à d'autres *tiospayes*. Deuxièmement, les Lakota ne reconnaissaient pas l'autorité d'un unique individu au sein du *tiospaye*, et encore moins celle d'un individu d'un autre *tiospaye*.

Ce conflit instauré au sein des rapports de loyauté a remis en cause les relations internes des *tiospayes* de même qu'entre les différents *tiospayes*. Les normes de réciprocité, solidarité et aide mutuelle organisées autour des *tiospayes* provenaient de l'habitus, s'agissant de dispositions non réglementées partagées par les Lakota. En tant que tel, l'habitus lakota étant le produit d'une dialectique historique entre lui-même et les structures objectives de la société lakota, souffrait peu de conflits internes et de changements avant d'être placé dans une dialectique impliquant la structure étrangère des formes de gouvernement euro-américaines.



## L'impact des groupements résidentiels sur les familles étendues lakotas

Les logements destinés aux personnes à faibles revenus, appelés « groupements résidentiels » (*cluster housing* en anglais), ont joué un rôle important dans la déstabilisation du capital social au niveau micro parmi les Lakota. Mis en place à partir des années 1960, les groupements résidentiels ont été conçus afin d'apporter des solutions à coût réduit aux besoins de logements de la réserve (Pickering 2000b). Néanmoins, ils ont affecté l'efficacité du capital social des *tiospayes*. Les désarticulations spatiales qu'ils ont provoquées, le coût élevé du chauffage et l'état vétuste des maisons ont eu pour effet négatif de créer des communautés de lieu où les habitants ne ressentent aucune obligation réciproque vis-à-vis de leurs voisins.

Afin de comprendre la manière dont les groupements résidentiels ont affecté le capital social inhérent au peuple lakota oglala, nous devons d'abord nous intéresser aux modèles antérieurs de logement et à leurs relations avec l'habitus. Nous allons ainsi distinguer trois orientations résidentielles distinctes : avant l'instauration de la réserve, au début de la réserve puis les groupements résidentiels contemporains.

Les orientations résidentielles avant la création de la réserve étaient on ne peut plus fluides spatialement et socialement, étant totalement appropriées au style

de vie nomade du clan et à la nature fluide de leur système politique. Avant le système de réserve, les Lakota Oglala vivaient dans des structures légères et mobiles appelées *tipis*.



Camp d'hiver sioux-oglala dans les bois, 1882 / Source : Denver Public Library, Western His-tory Collection

Les familles formant un *tiospaye* installaient leurs *tipis* en un camp unique, dans une position circulaire rapprochée. Le *tipi* était étroitement lié au style de vie de chasseurs-cueilleurs, à la nature fluide de leur système politique et à l'importance symbolique placée dans le cercle. La forme du *tipi* avait également une signification symbolique pour les Lakota. Les Oglala conçoivent le cercle

comme le symbole de nombreuses relations, y compris les cycles des saisons et ceux de vie et de mort. Ainsi, il attribue une grande puissance au *tipi*.

Après l'établissement du système de réserve, les différents *tiospayes* se sont installés le long des affluents de la rivière White River. À cette époque, les Lakota recevaient des rations alimentaires et d'autres biens matériels de la part du gouvernement fédéral en compensation pour la perte de leurs terres. Ils avaient été informés que quiconque construirait un logement en bois sur un terrain recevrait un poêle-cuisinière, des portes et des fenêtres. Les Lakota pouvaient aussi recevoir gratuitement des charrues, chariots, faucheuses et autres équipements s'ils cultivaient la terre. Aux débuts de l'instauration de la réserve, huit grands chefs étaient reconnus par les États-Unis. Chacun de ces chefs devait récupérer les rations alimentaires de son secteur et les redistribuer aux membres de son *tiospaye*. « Grâce au respect que le groupe avait pour son grand chef, les Lakota ont été capables de maintenir leur ancien style de vie dans la nouvelle configuration. Le grand chef pensait toujours à son groupe avant [de penser à] lui-même » (One-Feather 1974 :19).

Les différents *tiospayes* étaient distribués de cette manière jusqu'au début des années 1960, lorsque la population a fait pression pour que de nouvelles maisons soient construites.

« Les groupements résidentiels, introduits afin d'essayer de réduire les dépenses fédérales et tribales en services de base, ont concentré de nombreux résidents de la réserve dans des groupements rapprochés de nouveaux logements et ont rompu les liens qu'avaient beaucoup de familles avec des terrains spécifiques appartenant traditionnellement à leur *tiospaye*. Les lopins de terre abandonnés par les habitants des nouveaux groupements résidentiels ont été immédiatement accaparés par des éleveurs américains et non-américains, qui utilisent aujourd'hui les terres principalement à des fins de pâturage » (Record et Hocket 2002).

Les groupements résidentiels ont eu pour effet négatif la rupture des communautés traditionnelles fondées sur des liens familiaux resserrés et ont placé des familles nucléaires parmi d'autres familles avec lesquelles elles n'avaient aucun lien. Un homme lakota du village d'Oglala l'explique ainsi :



Groupement résidentiel à Wanblee, Dakota du Sud / Source : USGS.



« Les groupements résidentiels sont arrivés en 1962 à Oglala. J'ai déménagé et mon tiospaye a été dispersé, tous ont déménagé dans des groupements résidentiels. D'autres communautés ont fait la même chose, tous ont déménagé vers un lieu central. Et vous savez ce qui s'est passé, les vieux conflits des tiospayes sont toujours actifs, toujours là, donc vous avez ces regards mauvais que se lancent les gens, on en vient aux mots, puis aux accrochages, aux vitres cassées, à la délinquance, parce que vous avez plusieurs tiospayes qui cohabitent. C'est pour ça que j'ai déménagé ».

Un autre interlocuteur évoque la différence entre les deux types de mode de vie et la manière dont celle-ci affecte la réciprocité et l'aide mutuelle au sein de son tiospaye :

« Il y a des années, les gens vivaient au sein des tiospayes et nous vivions tous ensemble, en nous aidant les uns les autres et en travaillant ensemble. On avait beaucoup de temps pour faire des choses les uns pour les autres, avec l'aide de tout le monde. Mais aujourd'hui, on ne vit plus ensemble comme on le faisait. Ce n'est pas qu'on n'a plus ces valeurs, ou qu'on ne veut pas vivre comme ça. C'est dur socialement et économiquement. Parce que lorsque nous avons des cérémonies ou des giveaway<sup>1</sup>, ça repose pratiquement sur la famille proche... alors qu'avant ça reposait sur l'ensemble du tiospaye et les gens s'aidaient. Il y a plus de cent ans, il fallait s'aider les uns les autres... tout le monde dans la famille étendue devait aider. Maintenant c'est juste une part réduite de la famille. Les giveaway sont énormes et coûtent chers et les gens doivent maintenant se préparer pendant toute une année. Mais les valeurs sont toujours là, les circonstances ont juste changé » (URBAN 2 : 89 – 89).

La rupture des communautés traditionnelles entraînée par les groupements résidentiels a produit un effet négatif sur le capital social existant au sein des tiospayes. La durabilité de l'habitus, les attentes et l'obligation de confiance au sein du tiospaye n'ont pas nécessairement changé du fait de la réorientation structurelle imposée par les groupements résidentiels. En effet, l'attachement des personnes à leur tiospaye en tant que source première d'identité, d'aide mutuelle et de soutien social a persisté, bien que les gens vivent aujourd'hui dans une zone éloignée de leur famille et au sein d'une communauté composée de familles issues de différents tiospayes.

Cependant, malgré la durabilité des réseaux des tiospayes, la fragmentation des familles étendues causée par les groupements résidentiels a eu un effet négatif, forçant les habitants à modifier leur habitus. Une femme, expliquant l'impact négatif de la télévision, déclarait ainsi que « les groupements résidentiels ont fait ça aussi avec ces grosses maisons. Les gens ne vivent plus de manière aussi proche qu'avant » (YLFinterviewsa00 : 751 – 752).

[1] Giveaway : cérémonie de don et d'échange rituel

Les groupements résidentiels ont créé des communautés de lieu en forçant les gens à quitter leurs communautés traditionnelles afin de trouver un logement, et une fois ces individus dans les groupements résidentiels, la nature fermée et cohésive du tiospaye a fait qu'il a été difficile aux habitants d'étendre leur confiance à de nouvelles personnes. Si l'on y ajoute la manière dont la structure centralisée du gouvernement a divisé les familles selon qu'elles sont ou non au pouvoir, on comprend que les groupements résidentiels constituent le champ de bataille des conflits entre habitus et structure.

## Résistance aux groupements résidentiels et retour à la terre

Malgré les impositions et les conséquences négatives des groupements résidentiels, il y a toujours eu une forte résistance des Lakota à l'échelle locale, appelant à l'« utilisation » et à la « récupération » de leurs terres. Ces concepts font référence à un mouvement général visant à restaurer la gouvernance traditionnelle lakota et à récupérer les ressources naturelles tombées entre les mains d'une élite tribale et de locataires extérieurs. On trouve une revendication plus large liée à ce mouvement pour une reconnaissance des droits établis par les traités (par ex. le retour des Black Hills aux Sioux), ainsi que des doléances autochtones partagées par différentes tribus à travers l'Amérique du Nord. Parmi les groupes de base appartenant à ce mouvement sur la réserve de Pine Ridge, on trouve la *Knife Chief Buffalo Nation*, qui travaille depuis les années 1990 à la réimplantation des bisons sur la réserve et fonde son organisation sur les modèles de gouvernance lakota traditionnels.

Le *Wounded Knee Tiospaye Project*, depuis 2003, œuvre pour mobiliser les différents tiospayes du district de Wounded Knee afin qu'ils soient reconnus en tant qu'unités légitimes d'organisation et de gouvernance. Les familles Red Cloud, No Braid, White Plume et Brave Heart ont récupéré les terres qui leur avaient été légalement allouées dans une démarche visant à restaurer les communautés de leurs tiospayes. Il existe aussi un mouvement grandissant d'auto-construction sur Pine Ridge une étape essentielle afin de libérer les familles des groupements résidentiels. Des organisations telles que *Earth Tipi*, *Winyan Maka*, *Lakota Solar Enterprises* et la *Buffalo Boy Foundation* développent des logements économes en énergie et à faible coût, par exemple des constructions à base de paille, de pisé, de briques de terre comprimée, de sacs de terre et des constructions de bois.

L'un des principaux obstacles à une réforme foncière de la réserve de Pine Ridge réside aujourd'hui dans le manque d'information dont disposent les membres de la tribu quant à leurs terres, aux opportunités qui existent et aux procédures à suivre pour, notamment, remembrer les terres fractionnées, partager les terres indivises et créer des dispositions testamentaires de transmission. *Village Earth*



cherche à infléchir ces obstacles en organisant des ateliers de formation à travers la réserve, en offrant des services de conseil personnalisés aux familles, en défendant les droits des propriétaires de terres et en développant un registre cartographique de planification foncière stratégique (*Strategic Land Planning Map Book*), un outil précieux pour les ayants droit afin de situer leurs terres et d'identifier les options et procédures de récupération, de protection, d'utilisation et de gestion de celles-ci.

#### BIBLIOGRAPHIE

Cornell, Stephen, et Joseph P. Kalt

> 1992 *What Can Tribes Do? Strategies and Institutions in American Indian Economic Development*. Los Angeles, CA: American Indian Studies Center.

One-Feather, Vivian

> 1974 *Tiyospaye*. Pine Ridge: Red Cloud Indian School.

Pickering, Kathleen

> 2000a *Articulation of the Lakota Mode of Production and the Euro-American Fur Trade*. pp. 57-69.  
> 2000b *Lakota Culture, World Economy*. Lincoln: University of Nebraska Press.

Price, Catherine

> 1991 *Conflicting Concepts of Decision-Making, Political Power, and Chieftainship in Traditional Lakota Society*. *American Indian History and Culture Conference*, Green Bay Wisconsin, pp. 1-32. University of Wisconsin Press.

Record, Ian, et Anne Pearse Hocker

> 2002 *It's All About the Land: The Issue Behind Wounded Knee*.  
> 2002 *Crazyoglala's Tipi Homepage*.

## La lutte du peuple Mapuche au Chili entre terres et territoires

FABIEN LE BONNIEC / DÉCEMBRE 2013

*Neii*

*Fabien Le Bonniec est chercheur titulaire à l'Université Catholique de Temuco au Chili (Núcleo de Investigación en Estudios Interétnicos e Interculturales (NEII) et chercheur associé à l'Institut de recherche interdisciplinaire sur les enjeux sociaux (IRIS).*

Lorsque l'on évoque les raisons de la lutte des Mapuche, peuple autochtone du sud du Chili et de l'Argentine, on renvoie souvent à la traduction littérale du nom « mapuche » et à la résistance historique que ce peuple a opposée face aux conquistadores espagnols puis à l'invasion militaire chilienne. En effet, comme beaucoup d'ethnonymes de peuples autochtones, celui porté par les Mapuche fait référence à la relation qu'ils entretiennent avec leur territoire : *Mapu* se traduisant par « terre » ou « pays » et *Che* par « gens » ou « personne ». Le peuple mapuche, aujourd'hui réparti entre le Chili et l'Argentine, connu dans la littérature de voyage sous le nom d'Araucan, est considéré comme l'une des rares populations à avoir tenu tête aux Espagnols, grâce à une stratégie alternant résistance armée et traités de paix, maintenant un territoire indépendant durant un demi-siècle après la proclamation de l'Indépendance chilienne en 1810.

Cependant, ni l'étymologie de leur nom, ni leurs victoires militaires, ne peuvent expliquer à elles-seules, la vigueur avec laquelle ce peuple a maintenu jusqu'à l'actualité sa lutte pour ses terres et son territoire. L'existence d'une population



Trawun (regroupement traditionnel) des Lafkenche (mapuche de la côte) à Puerto Saavedra, 2004 / Crédit photo : Fabien Le Bonniec

de plus d'un million de personnes<sup>1</sup> de part et d'autre de la Cordillère des Andes tout comme l'éruption du « conflit mapuche » sur les scènes nationales voire internationale témoignent de l'extrême vitalité de cette lutte. Au gré du temps, elle s'est transformée et adaptée, empruntant de nouvelles stratégies, les discours et pratiques se renouvelant et la demande foncière passant progressivement à la revendication territoriale. Loin de se dissoudre dans des luttes sociales latino-américaines, le combat séculaire mené par les Mapuche, a trouvé sa place au sein de celles-ci avec un souci de garder sa singularité.

## Il était une fois la lutte mapuche...

Résistance à l'invasion chilienne, espagnole ou inca... il est vain de chercher quel est l'épisode fondateur de la lutte Mapuche. Ces différents moments furent marqués par de violentes confrontations, mais également par des traités de paix permettant ainsi de foisonnants échanges matériels et spirituels qui contribuèrent à transformer les sociétés Mapuche et créoles en contact (Zavala 2000). Aussi prendra-t-on de façon arbitraire la date du 4 décembre 1866 pour commencer cette épopée des Mapuche. Elle correspond à l'édiction par le Congrès National d'une loi instaurant les réserves indigènes. Elle ne sera appliquée que 18 ans plus tard, le temps pour l'armée chilienne de « pacifier » à coup de canons et de baïonnettes le territoire occupé historiquement par les Mapuche. Ce « territoire

[1] Les recensements, sujets à controverse, estiment le nombre de personne s'identifiant comme mapuche à une population de 600.000 à 1.200.000 personnes au Chili et entre 200.000 et 300.000 en Argentine.

indépendant araucan » comme on le qualifiait dans les récits de voyage du XIX<sup>e</sup> siècle fut investi et soumis militairement pour être intégré administrativement au territoire du Chili. Afin de réaffirmer cette prise de contrôle sur le territoire et la population mapuche, l'État chilien a distribué entre 1884 et 1929, et en vertu de la loi de 1866, 3 000 titres de propriété communautaire.

Cette réorganisation arbitraire et inégale du monde mapuche a donné lieu à ce que l'on connaît aujourd'hui sous le nom de communauté, mais qui à l'époque s'appelait *reducciones*, terme qui s'est avéré approprié vu que leur création a incarné le dépouillement légal de plus de 90 % du territoire contrôlé par les Mapuche avant leur annexion militaire. Ces grandes superficies de terres dont on les a dépossédés ont été offertes à des colons nationaux et européens considérés plus aptes pour les cultiver et les rendre fertiles (Le Bonniec 2012). Dès lors, les réclamations concernant ces terres spoliées vont être canalisées par l'administration chilienne selon ses logiques bureaucratiques. Depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, des commissions, des tribunaux spéciaux et des institutions indigénistes ont été tour à tour chargés de régler les contentieux fonciers. Malgré le fait que les titres communautaires étaient incessibles, de nombreuses usurpations eurent lieu au cours de la première partie du XIX<sup>e</sup> siècle. En témoignent les milliers de recours que l'on peut encore trouver aujourd'hui dans les archives. Ils montrent l'envergure des litiges, mais également l'impuissance des tribunaux et institutions indigénistes à les résoudre. Pis encore, on y observe la fragmentation progressive de communautés où des familles furent regroupées arbitrairement par l'administration coloniale chilienne autour d'un chef illégitime et sur des terres réduites comme une peau de chagrin, semant les graines de la division, mais également de la révolte.

## Politiques mapuche pour la restitution des terres

Face à cette perte de souveraineté, mais également de leur terre, les Mapuche ont mis, à peine, une vingtaine d'années après leur défaite militaire pour se réorganiser sous la forme d'organisations politiques, réussissant à avoir plusieurs représentants au Parlement chilien entre les années 1920 et 1950.

Les demandes de ces politiques mapuche cherchaient alors la restitution des terres usurpées, et la fin des exactions à l'encontre des communautés ainsi que d'assurer une égalité avec les Chiliens, particulièrement en matière d'éducation. Selon les conjonctures, les alliances politiques se sont faites avec différents partis de toutes tendances. Celles-ci eurent un succès mitigé, elles ont notamment permis l'ascension d'un ministre Mapuche, Venancio Coñuepan, l'édiction de diverses législations indigénistes souvent contestées par les Mapuche et la création d'une Direction des Affaires Indigènes en 1952. Cette institution publique dirigée par les Mapuche était chargée de restituer des terres, mais également de

veiller sur l'organisation des communautés et l'exploitation rationnelle de leur territoire, notamment à travers la constitution de coopératives, associations ou sociétés à caractère économique.

Que ce soit par le biais de ce type d'institution, ou à travers des partis politiques et organisations mapuche, on peut observer une forte politisation des Mapuche au cours du XX<sup>e</sup> siècle. Ce travail politique déployé sur différentes échelles et temporalités eut comme constante de chercher à régler les conflits fonciers hérités de la fondation des communautés et obtenir des droits et bénéfices pour une population mapuche discriminée, marginalisée et appauvrie.

C'est dans le contexte de la réforme agraire au cours des années 1960, que cette politisation a pris de l'ampleur, elle s'est notamment cristallisée dans les mobilisations paysannes, tout en affirmant des demandes particularistes en tant que peuple autochtone face aux institutions chiliennes. Alors, que la société chilienne élitiste et raciste opérait un virage vers le socialisme, sous Allende, au début des années 1970, les Mapuche parvenaient à récupérer des centaines de milliers d'hectares des mains des grands propriétaires et participaient activement à la mise en place d'une nouvelle législation indigène. Celle-ci marquait une rupture avec les précédentes en ne se basant plus exclusivement sur la question de la terre et en s'engageant sur celle du développement prenant en compte « l'idiosyncrasie et la coutume ». C'est une véritable prise de pouvoir sur différents terrains que l'on a pu observer, tandis qu'aux États-Unis, les noirs américains luttant pour leurs droits civiques réclamaient le black power, des leaders Mapuche au Chili aspiraient au « poder mapuche » (Pouvoir mapuche – Caniuqueo 2006).

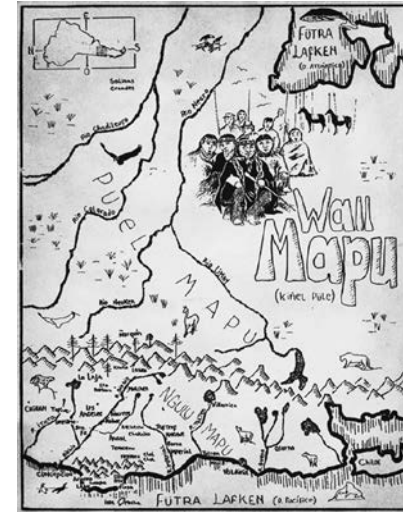
De plus en plus, on a ainsi vu les mobilisations des Mapuche s'inscrire dans les luttes paysannes d'Amérique latine, mais également dans celles des peuples sous le joug colonial. Et si le coup d'État de 1973 et la répression qui s'en suivit ont marqué un violent coup d'arrêt au processus de récupération de terres et de politisation du mouvement mapuche, ce dernier a pris de l'ampleur dans les forums internationaux où les représentants des peuples autochtones se réunissaient au cours des années 1970. La répression et l'exil forcé ont ainsi promu la participation des représentants Mapuche à ces rencontres internationales dont ils tireront de nombreux apprentissages dont les notions de territoire et d'autonomie, tandis que dans le sud du pays, les communautés divisées voyaient leur paysage s'homogénéiser par les exploitations forestières capitalistes<sup>2</sup>.

[2] Le décret-loi 2.568 promulgué par la junte militaire en 1979, mettait fin au régime communautaire, divisant les communautés en parcelles individuelles cessibles, tandis que le Décret-Loi 701, édicté en 1974 entraînait une brutale transformation de leur environnement naturel, en encourageant à coup de bonification la plantation de pins au détriment de la forêt originelle.

## Le territoire ou la vie

La « transition à la démocratie » et la contre-commémoration des 500 ans de la découverte des Amériques sont deux contextes qui ont marqué profondément la constitution du mouvement autonomiste contemporain au début des années 1990. Le premier car il a signifié une opportunité de refonder la relation entre Mapuche et État chilien, et le second car il a constitué une tribune pour faire entendre la voix et les revendications des peuples originaires d'Amérique.

Tandis que la loi indigène en gestation durant cette même période niait toute idée de territoire qui ne soit pas national, les



Le territoire mapuche au moment des derniers *Parlamentos* et traités (XIX<sup>e</sup> siècle) / Source : carte de Pablo Marimán, in Marimán Pablo (éd.), 2002, *Parlamento y territorio mapuche*, Instituto de Estudios Indígenas, Escaparate, Concepción, p. 54.

revendications des organisations mapuche ont pris une tournure clairement politique en s'inscrivant dans l'expérience de lutte d'autres peuples autochtones. Il ne s'agissait plus de récupérer de simples parcelles de terres réclamées depuis des décennies, mais d'exiger un contrôle sur celle-ci et d'y rétablir un mode d'organisation traditionnel. Transcendant les logiques et limites imposées par l'État chilien, le territoire est ainsi devenu une valeur essentielle de la lutte mapuche, car réunissant les différents aspects politiques, historiques, sociaux, économiques.

La territorialité mapuche est passée d'un simple discours à des pratiques diverses et concrètes telles que la récupération productive, le contrôle territoriale, la reconstruction territoriale (Hirt 2009) ou encore certaines politiques publiques. De même, de plus en plus de jeunes, issus de différentes générations de familles mapuche qui ont dû migrer vers la ville, aspirent à « retourner » (Ancan et Calfio 1999) vers une communauté idéalisée qu'ils n'ont généralement connue que le temps des vacances. C'est la convergence de divers contextes sociohistoriques qui a permis que cette territorialité prenne sens et vie dans le vécu de nombre de personnes, et atteigne une dimension collective. L'histoire qui vient d'être narrée s'est déroulée sur à peine plus d'un siècle, soit quatre à cinq générations qui se sont transmises, soit de façon orale, soit par le biais des archives et écrits historiques ; cette mémoire remplie d'injustices, de violences, d'humiliations, mais également de l'espoir de récupérer les terres usurpées et ainsi redevenir une « personne », c'est-à-dire un mapuche...



## BIBLIOGRAPHIE

- > Ancán, J. et Calfío, M. (1999). «El retorno al País Mapuche : Preliminares para una utopía por construir». Liwen, N°5 : 43-77
- > Caniuqueo, S. (2006) « Siglo XX en Gulumapu : de la Fragmentación del Wallmapu a la Unidad Nacional Mapuche. 1880 a 1978 ». Dans P. Marimán et al. : ¡... Escucha, Winka...! Cuatro Ensayos de Historia Nacional Mapuche y un Epilogo Sobre el Futuro. Santiago, Lom Ediciones, pp. 129-217
- > Hirt I. (2009), « ¿Para qué construir 'irreversibilidades'? La reconstrucción de Chodoy Lof Mapu, una experiencia autónoma de cartografía mapuche en el sur de Chile ». In Calbucura J., Le Bonniec F. (eds), Territorio y territorialidad en contexto post-colonial. Estado de Chile-Nación Mapuche, Ñuke Mapuförlaget, pp. 80-106
- > Le Bonniec, F. (2012) « Du paysage au territoire : Des imaginaires sociaux à la lutte des Mapuche dans le sud Chili (XIX-XXIe siècle) », in Dossier Thématique Image de la nation : art et nature au Chili. Artelogie, n° 3
- > Zavala, J-M. (2000) Les Indiens Mapuche du Chili : Dynamiques Inter-ethniques et Stratégies de Résistance, XVIIIe siècle, Paris : L'Harmattan-IHEAL

# Les terres palestiniennes comme principal axe de conflit face à l'occupation et au colonialisme<sup>1</sup>

MUHSIN ABU RAMADAN / DÉCEMBRE 2013



*Muhsin Abu Ramadan est un économiste palestinien et le directeur de l'Arab Center for Agricultural Development (Centre arabe pour le développement agricole) à Gaza en Palestine.*

Lorsque les Nations Unies ont accepté la candidature de l'État d'Israël comme membre en 1948, l'accord passé stipulait qu'Israël devait appliquer le droit au retour des réfugiés palestiniens, comme l'Assemblée générale de l'ONU l'a affirmé dans sa résolution 194<sup>2</sup>. Ceci faisait suite à la résolution 181 de l'AG de l'ONU portant sur la partition de la Palestine de 1947<sup>3</sup>, qui proposait d'établir un État juif sur 56 % de la Palestine et un État arabe sur 44 % du territoire, dans le cadre d'une union économique du pays. L'établissement de l'État d'Israël a certainement mené à une dispersion du peuple palestinien, le déplaçant vers la Cisjordanie et la Bande de Gaza, territoires palestiniens historiques, sans compter la population réfugiée et exilée dans les pays arabes et ailleurs. Par la suite, en juin 1967, Israël a mené une attaque contre les pays arabes qui a entraîné l'occupation du reste des territoires palestiniens (la Cisjordanie, alors administrée par le Royaume hachémite de Jordanie, et la Bande de Gaza, sous administration égyptienne) et de terres appartenant à l'Égypte, la Syrie et le Liban.

[1] Ce texte se fonde sur la présentation faite au Land Forum à Tunis en mars 2013, organisé par HIC-HLRN.

[2] « Palestine – Progress Report of the United Nations Mediator », A/RES/194 (III), 11 décembre 1948.

[3] « Future government of Palestine » et « Plan of Partition with Economic Union », A/RES/181(II) (A+B), 29 novembre 1947.

En 1994, Israël a permis l'établissement de l'Autorité nationale palestinienne en tant qu'administration autonome, afin de réduire la charge de l'occupation dans le cadre d'une application de jure de la quatrième Convention de Genève. Aujourd'hui, une large part de la responsabilité administrative des territoires palestiniens repose sur l'Autorité palestinienne et des donateurs internationaux. L'État d'Israël a tiré parti des négociations portant sur le « statut final » avec l'Autorité palestinienne, les utilisant pour couvrir son imposition de faits sur le terrain, en poursuivant et étendant ses activités de colonisation, en confisquant des terres, en judaïsant Jérusalem, en établissant un système d'enclaves et de cantons afin de contenir les populations palestiniennes, et en construisant un mur de séparation le long de la Cisjordanie.

Au cours de la première décennie du « processus d'Oslo », Israël avait déjà doublé la superficie des terres confisquées à des fins d'installation de colonies juives en Cisjordanie, et également doublé le nombre de colons juifs résidant dans ces zones<sup>4</sup>. Aujourd'hui, ces colonies sont au moins au nombre de 268, avec plus de 670 000 colons y résidant<sup>5</sup>. Parallèlement, Israël a pris le contrôle de la Vallée du Jourdain, dont le territoire représente environ 23 % de la Cisjordanie et constitue la manne agricole des Palestiniens assurant leur sécurité alimentaire. Israël a également mis la main sur les nappes aquifères, qui comptent pour environ 80 % de l'eau en Cisjordanie et 86 % sur le plateau du Golan. Par conséquent, un résident palestinien de Cisjordanie consomme 1/15<sup>e</sup> du volume d'eau dont dispose un colon israélien qui vit dans une colonie établie illégalement dans cette région<sup>6</sup>.

Israël persiste à fragiliser l'idée d'un État palestinien indépendant en séparant Gaza de la Cisjordanie et en établissant des colonies. De la même manière, Israël emprisonne les communautés palestiniennes dans des ghettos situés sur une superficie qui ne dépasse pas 58 % des terres occupées en 1967, à savoir seulement 22 % de la Palestine historique. Le blocus israélien de la bande de Gaza s'est poursuivi même après la mise en œuvre par Israël de son plan de désengagement en 2005. Israël déploie de plus de brutales forces d'occupation

[4] Craig S. Smith, « Israel Says Settlement Population Has Doubled Since '93 », *The New York Times* (31 décembre 2003) [www.nytimes.com/2003/12/31/international/middleeast/31MIDE.html](http://www.nytimes.com/2003/12/31/international/middleeast/31MIDE.html).

[5] En juillet 2012, le Ministère de l'Intérieur israélien recensait 350 150 colons juifs établis dans les 121 colonies officiellement reconnues de Cisjordanie ; 300 000 Israéliens vivent dans 15 colonies de Jérusalem Est et plus de 20 000 sont installés dans 32 colonies dans le Golan, contrôlant 80 % du plateau et 80 à 86 % des ressources en eau. Israël maintient aussi plus de 100 « avant-postes » non officiels. Foundation for Middle East Peace, « Statistics and Tables », [www.fmep.org/settlement\\_info](http://www.fmep.org/settlement_info) ; B'Tselem, « Settlements are built on 1.7 % of West Bank land and control 41.9 % », 13 mai 2002 [www.electronicintifada.net/content/settlements-are-built-17-west-bank-land-and-control-419/55](http://www.electronicintifada.net/content/settlements-are-built-17-west-bank-land-and-control-419/55).

[6] Al Haq, « Water for One People Only : Discriminatory Access and Water Apartheid in the oPt » (Ramallah : Al Haq, 2013) [www.alhaq.org/publications/Water-For-One-People-Only.pdf](http://www.alhaq.org/publications/Water-For-One-People-Only.pdf) ; Assemblée Nationale, « La géopolitique de l'eau », (13 décembre 2011) [www.semide.net/media\\_server/files/semide/thematicdirs/news/2012/01/french-parliament-report-accuses-israel-water-apartheid-west-bank/c1112025.pdf](http://www.semide.net/media_server/files/semide/thematicdirs/news/2012/01/french-parliament-report-accuses-israel-water-apartheid-west-bank/c1112025.pdf) ; Banque Mondiale, « Assessment of Restrictions on Palestinian Water Sector Development » (avril 2009) [www.siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Resources/WaterRestrictionsReport18Apr2009.pdf](http://www.siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Resources/WaterRestrictionsReport18Apr2009.pdf).

afin de contrôler ladite « zone tampon », une zone d'accès limité s'étendant sur environ 500m<sup>2</sup> au niveau des frontières nord et est de la bande de Gaza. De même, les pêcheurs palestiniens ne sont pas autorisés à pêcher, mis à part dans une zone spécifique n'excédant pas trois milles nautiques de la côte. Ceci participe d'une politique de harcèlement des fermiers et pêcheurs palestiniens, qui nuit à la sécurité alimentaire de la population.

Le conflit relatif aux terres et ressources palestiniennes se traduit par la confrontation de la population à un colonialisme expansionniste qui vise à marginaliser et appauvrir le peuple palestinien. Cette méthodologie d'occupation a pour objectif d'approfondir la dépendance des Palestiniens envers l'économie d'occupation et l'aide internationale ; elle anéantit les dynamiques locales de développement et épuise la viabilité et vitalité économiques nécessaires à l'établissement d'un État indépendant selon les frontières de juin 1967, comme le prônent chaque année les résolutions de l'ONU.



Des citoyens arabo-bédouins ont subi des expulsions forcées, des transferts de population, des démolitions de maisons et villages entiers et des confiscations de terres / Crédit photo : HLRN



# Avancées juridiques contre les accaparements de terre au Bénin

ERIC AHOUMENOU / DÉCEMBRE 2013



*Éric Ahoumenou est avocat, chargé des relations extérieures au Mouvement des Sans Voix, membre du réseau No-Vox.*

## Une situation créant des litiges fonciers

**D**urant l'époque coloniale, un terrain était attribué à l'essai et, à l'issue d'une période probatoire, le bénéficiaire en devenait propriétaire s'il avait pu démontrer sa capacité à mettre en valeur ce terrain (soit en bâtissant, soit en en faisant une terre agricole).

Depuis 1965, la loi a instauré l'acquisition de titres de propriété foncière. Plusieurs acteurs ont joué un rôle afin de transformer les permis d'habiter en titres fonciers. Ainsi, le système foncier est caractérisé aujourd'hui par la coexistence de trois régimes fonciers : le régime coutumier, caractérisé par l'oralité ; le régime de l'immatriculation, le régime du permis d'habiter.

Cette diversité est en partie causée par une insécurité foncière déplorable, due à la faible détention de titres de propriété fiables et inattaquables et à la quasi inexistence de documents graphiques et littéraires faisant l'inventaire de toutes les propriétés foncières et de leurs ayants-droits.

Au Bénin, les principaux problèmes au niveau foncier sont :

- Le manque de connaissances de leurs droits, du fonctionnement de l'institution judiciaire qui empêche souvent les populations et habitant-e-s pauvres, en

tant que propriétaires de parcelles de faire face aux procédures administratives afin d'obtenir leurs titres fonciers.

- L'incapacité de l'État béninois à réguler le foncier, à cadastrer tous les centres urbains pour mettre en place une politique d'attribution des titres de propriété à qui de droit grâce un service foncier permanent.
- La stérilisation d'une partie de l'épargne privée par la thésaurisation des terres.
- La spéculation foncière galopante.
- La remise en cause des droits des acquéreurs de parcelles par les héritiers de leurs vendeurs.

À ces problèmes, on peut en ajouter d'autres qui créent une réelle insécurité foncière :

- Les erreurs d'identification des ayants-droits. On n'est jamais certain que le vendeur a le droit de vendre la terre.
- La mauvaise identification du terrain sur lequel porte une mutation. Le terrain que l'on croit avoir acheté n'est pas toujours celui qui est désigné sur le titre foncier.
- L'administration elle-même considère que, tant qu'un titre foncier n'a pas été attribué sur 99 % d'un territoire, elle reste en droit d'exercer une sorte de droit de propriété qui peut aller jusqu'à prendre le terrain dont elle a besoin.

## Le nouveau code foncier et domanial œuvre à la lutte contre les accaparements de terre

C'est dans ce contexte que s'inscrit la nouvelle loi qui combat les pratiques mafieuses en zone rurale et urbaine et lutte contre l'escroquerie foncière, les conflits de limites, les conflits liés à la contestation des droits de propriété ou aux partages successoraux mais aussi les conflits fonciers entre agriculteurs et éleveurs.

Parmi les grandes avancées juridiques, il faut noter que seules les personnes ayant la nationalité béninoise peuvent aujourd'hui acheter des terres au Bénin, à condition que la vente ne dépasse par les 800 hectares de terrain, et dans une perspective d'usage direct d'exploitation de cette terre.

Ce nouveau code foncier comporte l'instauration de nouvelles instances qui auront à gérer les questions foncières : un cadastre pour la gestion de l'ensemble des actes administratifs et techniques décrivant la propriété foncière ; l'agence nationale du domaine et du foncier (ANDF), nouvel organe de gestion foncière ; des commissions de gestion foncière (CoGef) dans chaque commune.

Il fait également état des sanctions et pénalités encourues en cas de non respect de ces dispositions. Celles-ci ont fait l'objet de débats houleux durant la session de l'Assemblée Nationale chargée de voter ce nouveau code foncier et domanial.

Dans les aspects novateurs de ce code, il convient de souligner certains articles :

— Art.14 : «*Toute personne physique ou morale de nationalité béninoise peut acquérir un immeuble ou des terres en République du Bénin. Les non nationaux peuvent acquérir un immeuble en milieu urbain en République du Bénin, sous réserve d'accords de réciprocité ou de traités ou accords internationaux. [...]*».

Un des objectifs étaient également d'interdire/de limiter la vente de terres aux non ressortissants béninois.

— Art. 42 et 43 : «*Le droit de propriété confère à son titulaire l'usage, la jouissance et la libre disposition des biens qui en sont l'objet, de manière la plus absolue pourvu qu'il n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et les règlements*» – «*nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et contre juste et préalable dédommagement.*»

— Art.149 et svts : montrent l'existence d'un registre foncier, registre où seront consignés – entre autres – ces certificats fonciers.

— Art.196 et svts : en zone rurale, «*un plan foncier rural est établi à la demande du chef de village après délibération du conseil de village [...]*» Ensuite, chaque particulier doit s'enregistrer dans ce plan foncier rural. Ce plan foncier rural peut servir de référence à des décisions judiciaires.

— Le chapitre VI explicite les modes de gestion des ressources naturelles au Bénin «*Tous les Béninois ont une égale vocation à accéder aux ressources naturelles en général et aux terres agricoles en particulier, sans discrimination de sexe ou d'origine sociale dans les conditions prévues par la Constitution, les lois et les règlements.*» On notera la volonté de permettre une égalité hommes-femmes dans l'accès aux ressources naturelles.

— Art.351 et svts : reconnaissent explicitement un droit foncier coutumier au Bénin : «*les droits coutumiers présumés exercés collectivement ou individuellement sur les terres non couvertes par le plan foncier rural et celles non immatriculées sont confirmés. [...] Toute personne titulaire de l'un au moins des droits coutumiers susvisés et désireux de se faire délivrer un titre opposable qui constate l'existence et l'étendue de ses droits, adresse une demande au Bureau communal [...]*». On notera également que celui qui exploite un fonds de terre de manière paisible et continue pendant au moins 10 ans ne peut se la voir retirer sans motif valable. Enfin, les terres rurales qui n'ont jamais fait l'objet d'une première appropriation appartiennent de facto à l'État qui peut ensuite les attribuer aux collectivités territoriales.



Solidarité internationale contre les accaparements de terre, Bénin, septembre 2012 / Crédit photo : No-Vox

## Expulsions forcées, expropriations : un cadre juridique renforcé

Sur la base du droit coutumier, beaucoup de terrains aujourd'hui sont morcelés et vendus. Dans l'exercice du droit coutumier, rien ne définit si le vendeur exerce un droit de vente légale et si le montant de la transaction ne peut être remis en cause.

Le nouveau code foncier et domanial interdit ce type de transaction. Il spécifie la notion de droit d'habitation, plus proche d'un droit de propriété que d'un droit au logement. Ainsi, l'article 51 stipule que «*le droit d'habitation est le droit à l'usage d'une maison reconnue à une personne déterminée, dans la mesure de ses besoins et de ceux de sa famille et s'établit par convention*». L'article 52 affirme que «*le droit d'habitation ne peut être cédé à des tiers à moins d'une clause express*».

## Une loi résultant des luttes des mouvements sociaux

Les habitant-e-s soutenu-e-s par des mouvements sociaux, dont le réseau No-Vox, ont obtenu la suspension des déguerpissements jusqu'à l'adoption par l'Assemblée du nouveau code foncier et domanial. Les expulsions et expropriations sont désormais codifiées :

— Art.523 et svts : «*l'expulsion illégale ou arbitraire est prohibée en République du Bénin. L'État doit, conformément aux conventions internationales, prendre les mesures tendant à prévenir les expulsions forcées et les démolitions planifiées à*



la suite d'injonctions faites par les cours et tribunaux. [...] Les projets de développement financés par des agences internationales ou multinationales ne sauraient impliquer ou entraîner des expulsions forcées. [...] En cas d'expulsion illégale et/ou arbitraire, le montant des indemnités compensatrices, la durée et le mode de paiement doivent être justes et équitables [...].»

Mais une des raisons la plus fréquente des expulsions au Bénin provient de procédures engagées par les héritiers qui remettent en cause la vente de parcelles par leurs parents en raison d'une forte plus-value des terres liée à la spéculation. Ainsi, sur décision de justice, ces enfants considérant qu'ils ont été spoliés de leurs biens arrivent à faire déguerpir ceux qui habitent ces terrains.

— Art.216 et svts : « le processus d'expropriation est enclenché par une déclaration d'utilité publique par l'autorité compétente. » Selon le niveau territorial d'expropriation, l'autorité compétente sera soit le président de la République, de la région ou de la commune.

— Art.245 : « lorsque l'expropriation urgente nécessite le déménagement immédiat des populations, l'autorité expropriante est tenue de leur fournir hébergement et/ou une provision sur l'indemnité d'éviction. »

Au Bénin, les conditions socio-économiques caractérisées par la mutation des us et coutumes, la course effrénée à l'enrichissement illicite, la naissance d'une nouvelle classe de propriétaires terriens ont battu en brèche la conception coutumière selon laquelle la terre est un bien sacré non vendable.

Malgré les avancées juridiques, les terres exploitables pour les produits vivriers nécessaires à la souveraineté alimentaire sont encore insuffisantes pour éviter famines et maladies liées à la malnutrition.

La terre encore exploitée pour les cultures productivistes au détriment de l'agriculture familiale, les fuites de devises dues aux importations de denrées alimentaires et l'accroissement des conflits liés au foncier sont des raisons suffisantes pour que les mouvements sociaux continuent la lutte pour plus de justice sociale, pour une société démocratique, solidaire et écologique garantissant les droits des habitant-e-s.

## Terres et ressources à Madagascar : résistances des populations versus nouvelles convoitises

JEAN-CLAUDE RABEHERIFARA/ AOÛT 2013

Jean-Claude Rabeherifara, sociologue, enseignant-chercheur (CILDA, Centre international des industries de la langue et du développement Afrique, Amérique, Asie), membre du comité éditorial de la revue *Aujourd'hui l'Afrique*.

**E**n novembre 2008, l'entreprise Daewoo Logistics annonçait avoir signé, en juillet de la même année, avec le gouvernement malgache un protocole d'accord portant sur l'exploitation, sous un bail emphytéotique de location de 99 ans, de 1,3 million d'hectares de terres arables pour externaliser la production des besoins de la Corée du Sud en maïs et huile de palme. Cette annonce ayant suscité une vive réaction de l'opinion publique malgache, le projet a dû être suspendu même si, par la suite, Daewoo et les autorités malgaches ont multiplié les déclarations contradictoires<sup>1</sup>, la multinationale sud-coréenne développant depuis ses activités via un prête-nom local. Le cas Daewoo était devenu dès lors emblématique du phénomène d'acquisition de terres agricoles de grande envergure dans les pays dominés.

Selon le Collectif pour la défense des terres malgaches-Tany, constitué en réaction à l'annonce faite par Daewoo, « plusieurs grands projets déjà en cours démontrent la réalité de contrats dont les termes conjuguent une exploitation drastique des richesses du pays par les investisseurs étrangers avec des bénéfices insignifiants

[1] « L'approbation n'est pas encore effective », Madagascar Tribune, 14 janvier 2009.

pour la nation et les populations»<sup>2</sup>. Ces transactions opaques, au profit de ce qui est vu comme un néo-colonialisme agraire, spolient des communautés et l'enrichissement personnel d'un petit nombre d'individus au sommet de l'État à l'occasion de ces accords y est entrevu.

## Des appropriations coloniales de terres et de ressources aux accaparements néocoloniaux

La mainmise du capital financier à Madagascar remonte à la période ouverte par le traité inique du 17 décembre 1885 concluant la première guerre franco-malgache<sup>3</sup>. L'annexion et la « pacification » ont été les étapes marquantes d'un processus qui allait assurer les conditions de développement de ce capital au début du XX<sup>e</sup> siècle dans un contexte d'hostilité généralisée des populations soumises. La nécessité de « rationaliser » l'exploitation coloniale se précise vers 1910-1920 avec une amplification de l'accaparement des terres. L'immatriculation de celles-ci, obligatoire à partir de 1911 était la principale agression contre la propriété lignagère. Elle individualisait la propriété, légitimait la délimitation des « périmètres de colonisation », marginalisant les cultures vivrières dans les « réserves indigènes ». Le versement dans le domaine de l'État des terres dites « incultes » ou « non mises en valeur », terres pour les *tavy* (cultures sur brûlis) ou le lâchage des troupeaux complétait ce dispositif de prédation.

Pour le paysan malgache, cet accaparement colonial des terres était une spoliation : une procédure d'immatriculation d'un terrain s'accaparait son *tanindrazana*, son patrimoine foncier, qui « ne peut être approprié que collectivement le jus uti importe plus que le jus ab utendi »<sup>4</sup>. Le droit coutumier légitime était « phénoménologique »<sup>5</sup>, en ce sens que la propriété y est d'abord un « fait ». Dans les sociétés malgaches précoloniales, la terre n'appartenait à personne avant d'être allouée pour usufruit à un groupe spécifique par le « directeur économique » qu'était le souverain, chef guerrier et religieux<sup>6</sup>.

L'imaginaire de l'attachement viscéral des Malgaches au *tanindrazana*, terre des ancêtres mais aussi lieu d'origine et/ou de vie sociale, se construit dès la naissance de l'individu avec l'enfouissement du *tavony*, son placenta, dans cette terre même qui l'accueillera une fois mort, donc devenu *razana*, ancêtre « fréquentant

[2] Site du Collectif pour la défense des terres malgaches [www.terresmalgaches.info/spip.php?article2](http://www.terresmalgaches.info/spip.php?article2)

[3] Boiteau P. (1958-1962) : *Contribution à l'histoire de la nation malgache*, Paris, Éditions sociales / Antananarivo, MCAR, 445 p.

[4] Rakotondrabe D.T. (1980) : *Problèmes agraires, exploitation coloniale et évolution des sociétés malgaches dans le Nord-Ouest de 1910 à 1930*, Antananarivo, Université de Madagascar, EESL, p.67.

[5] Rarijaona R. (1967) : *Concept de propriété en droit foncier de Madagascar*, Paris, Cujas, p.8.

[6] Boiteau P. (1974) : « Les Droits sur la terre dans la société malgache précoloniale. Contribution à l'étude du 118 mode de production asiatique », in Centre d'études et de recherches marxistes, 1974, *Sur le mode de production asiatique*, Paris, Éditions sociales, pp.135-168.

invisible le monde des vivants ». Cet attachement est le pilier de l'opposition à toute vente ou bradage des terres aux « étrangers »... étrangers « oppresseurs », « prédateurs », qui peuvent donc être des Non-Malgaches aussi bien que des compatriotes. D'ailleurs, la première affaire connue d'acquisition controversée de terres de ces dernières années a été en 2005 la répression policière brutale d'une résistance des habitants d'Ankorondrano-Analavory (à 150 kilomètres de la capitale) à leur expulsion au profit du projet de centre de loisirs d'un affairiste malgache. Au bilan : déplacement des habitants, le village rasé, des condamnations à mort (pour « meurtre » d'un policier), d'autres à perpétuité etc.<sup>7</sup>.

Les effets du cours néocolonial se sont ajoutés aux traumatismes induits par les violences coloniales pour finir d'apprêter Madagascar à l'assaut actuel du capital financier transnational. L'indépendance confisquée de 1960 a maintenu l'essentiel du système de domination hérité mais, depuis la fin des années soixante, Madagascar est l'objet de réorganisations tendancielles du procès néocolonial. D'abord un régime « révolutionnaire » déclamatoire a instrumentalisé les revendications populaires (indépendance nationale, malgachisation, décentralisation, réforme agraire etc.) pour les dévoyer dans un socialisme administratif ouvrant la voie au libéralisme et aux plans d'ajustement structurel et, in fine, à la faillite de l'État.<sup>8</sup> Les 25 dernières années de surenchères libérales et de faillite de l'État ont installé le présent chaos propice aux « affaires juteuses » sur le dos des populations.

## État des lieux

L'ONG Grain inventoriait dans ses données du 22 mars 2012<sup>9</sup> quatre nouveaux investisseurs étrangers accapareurs de terres. En juin 2013, la base de données indépendante Land Matrix a identifié douze entités étrangères<sup>10</sup>. La plateforme de société civile SIF (Solidarité des intervenants du foncier) vient, de son côté, de mettre en évidence « quelques cas illustrant l'accaparement de terre à Madagascar »<sup>11</sup>. D'autres firmes apparaissent dans d'autres publications<sup>12</sup>.

Il s'agit, selon le cas, de projets soit d'agrobusiness pour des cultures énergétiques ou pour des produits alimentaires destinés à l'exportation soit d'investis-

[7] [www.afaspa.com/article.php?id\\_article=213](http://www.afaspa.com/article.php?id_article=213)

[8] Rabeherifara J.-C. (2010) : « Madagascar. Le socialisme ratsirakien entre illusions révolutionnaristes et réorganisation néocoloniale », in Arzalier F. (dir.), *Expériences socialistes en Afrique. 1960-1990*, Paris, Le Temps des Cerises, pp.180-207.

[9] [www.grain.org/fr/article/entries/4482-grain-publie-un-tableau-de-donnees-sur-plus-de-400-cas-d-accaparement-des-terres-dans-le-monde](http://www.grain.org/fr/article/entries/4482-grain-publie-un-tableau-de-donnees-sur-plus-de-400-cas-d-accaparement-des-terres-dans-le-monde)

[10] [www.landmatrix.org/get-the-detail/by-target-country/madagascar/](http://www.landmatrix.org/get-the-detail/by-target-country/madagascar/)

[11] [www.farmlandgrab.org/post/view/22388](http://www.farmlandgrab.org/post/view/22388). Sont cités dans cet inventaire « des descendants de colons revendiquant des terres prises par leurs ancêtres » puis l'Italienne Tozzy Green (jatropha), la Malgache Bionnexx (artémisia), l'Anglo-australio-canadienne-malgache QMM, contrôlée à 80 % par Rio Tinto, la Chinoise Mainland Mining et l'Australienne Toliara Sands (ilménite).

[12] La Chinoise Wisco ou Wuhan Iron and Steel Corporation (or), l'Italienne Delta Petroli (jatropha), la joint venture Canada-Corée du Sud-Japon Sherritt International (cobalt et nickel), la norvégienne Mada Woodland (reboisement), etc.

sements dans les industries extractives, dans les aires protégées de conservation de la nature, dans les constructions d'infrastructures touristiques etc. Dans le contexte actuel, la «feuille de route de sortie de crise» du 20 janvier 2011 (en son point 6)<sup>13</sup> interdit au gouvernement de transition d'union nationale de conclure de nouveaux engagements à long terme. Les projets actuels des multinationales à Madagascar sont en général sous baux emphytéotiques de durées diverses, couverts par des accords pour exploration qui débordent parfois insidieusement sur de la quasi exploitation.

Les communautés riveraines des projets sont vite flouées, parfois disloquées dans un rapport de forces très inégal : pas ou peu de consultations, pressions intenable, promesses pour diviser etc. Par exemple, des occupants traditionnels des terres sur lesquelles ont été déployés, dans l'est du pays, les 220 kilomètres de pipelines du projet Ambatovy d'exploitation de nickel et de cobalt de Sherritt International<sup>14</sup> ont été expulsés, les ressources en eau et pour l'apiculture notamment ont été impactées. Autre exemple, s'agissant du projet ilménite de QMM Rio Tinto<sup>15</sup> à Taolagnaro (pointe sud-est de l'île), des communautés vivant sur le périmètre d'extraction ou à proximité immédiate ont été affectées par l'installation et le développement de l'entreprise<sup>16</sup>, ont perdu leurs terres et ont été déplacées. Mais des communautés s'opposent de façon déterminée à QMM et aux autorités locales depuis deux ans pour défendre leur terroir et leur patrimoine, réclamant des compensations plus justes : ce qui leur vaut tracasseries judiciaires, répression voire emprisonnements<sup>17</sup>.

Les expulsions auxquelles sont confrontées les populations des surfaces convoitées voire accaparées mettent particulièrement en péril la petite agriculture familiale nourricière et donc la sécurité alimentaire des régions, du pays. Les kijana, pâturages d'herbes vertes et/ou parcours de troupeaux dans les systèmes d'élevage extensif, deviennent inaccessibles. Écosystèmes alentour et nappes phréatiques sont menacés par l'exploitation de certains minerais<sup>18</sup>... Le patrimoine culturel (tombeaux, lieux de culte traditionnel) des populations de ces zones est parfois bafoué, détruit.

## Documents officiels et droits (coutumiers) légitimes

Le déploiement de multinationales à travers l'île se fait sous couvert des dispositifs libéraux mis en place en leur faveur par les gouvernements de ces dix

[13] [www.madagascar-tribune.com/Feuille-de-Route-Pour-la-Sortie-de,15421.html](http://www.madagascar-tribune.com/Feuille-de-Route-Pour-la-Sortie-de,15421.html)

[14] Les Amis de la Terre, *Madagascar, nouvel eldorado des compagnies minières et pétrolières*, France, novembre 2012.

[15] Seul contrat significatif signé avant la présente crise politique.

[16] Voices of Change, ONG Andrews Lees Trust et Panos, Londres.

[17] *Je veux ma part de terre Madagascar*, documentaire de Lambolez Fred et Jean Marie Pernelle.

[18] Comme les menaces sur les ressources en eau des populations mikea : [www.lexpressmada.com/5595/toliara-sands-madagascar/45509-les-ressources-en-eau-des-mikea-menacees.html](http://www.lexpressmada.com/5595/toliara-sands-madagascar/45509-les-ressources-en-eau-des-mikea-menacees.html)



Terres malgaches / Crédit photo : Creative Commons

dernières années sous la pression des institutions financières internationales. L'État ne reconnaît que la propriété privée attestée par des documents officiels : ceux mis en place par la colonisation et ceux gérés par des guichets fonciers communaux dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme foncière de 2005 (d'ailleurs au ralenti du fait de l'arrêt des subventions internationales en raison de la crise politique en cours). Environ 10 % seulement des parcelles sont munies de titres. Ainsi, des familles vivent dans l'insécurité par rapport à une possible attribution de leurs terres à des investisseurs nationaux ou étrangers.

Cette réforme de 2005, que les réseaux de société civile poussent pour sécuriser progressivement le droit des paysans à exploiter leurs parcelles, a transformé la présomption de domanialité (supposant l'appartenance des terres non titrées à l'État) en une présomption de propriété des occupants. Mais, si elle a reconnu les droits d'occupation et de jouissance comme une forme de propriété, favorisé la décentralisation de la gestion des terres non titrées au niveau des communes («pour se rapprocher des usagers»), admis la nécessité d'établir un plan local d'occupation foncière et donné (pour «légaliser le légitime») un pouvoir de décision à une «commission de reconnaissance locale» composée des anciens du village, du maire et des voisins sur les parcelles non titrées, la demande de certificats fonciers par des paysans déjà très appauvris (et soupçonnant a priori toute politique foncière de mystificatrice) n'a pas été massive. Par ailleurs, si le Code foncier interdit toujours la vente de terres aux étrangers, la loi 2003-028 fixant l'organisation et le contrôle de l'immigration puis la loi sur les investissements 2007-036 ont autorisé puis facilité la vente de terres à des sociétés à capitaux majoritairement étrangers qui ont un associé malgache.

L'ensemble de ces textes n'est donc pas favorable à la petite paysannerie, la majorité de la population. La volonté de favoriser l'acquisition de terres par les investisseurs étrangers figure même dans la Constitution controversée de novembre 2010, dans son article 1<sup>er</sup> : «*Les modalités et les conditions relatives à la vente de terrain et au bail emphytéotique au profit des étrangers sont déterminées par la loi*».

Les sommes (redevances, rentrées fiscales etc.) versées à l'État, aux régions et aux communes restent inconnues du fait de l'opacité des dossiers, réalité alimentant la suspicion de corruption. «*Dans certains contrats sont évoquées des contreparties telles que la construction de routes, d'écoles, de puits, quelquefois de centres médicaux que les investisseurs fournissent à la place de l'État. Dans d'autres dossiers, rien n'est écrit et les contreparties sont seulement formulées oralement avec les autorités locales ! Ces contreparties pour l'État et les populations doivent faire l'objet d'études concrètes et minutieuses pour vérifier leur impact. C'est en effet, le principal argument avancé par les autorités et les défenseurs des investisseurs dont la préoccupation n'est pas la souveraineté du pays ni l'indépendance alimentaire des générations malgaches futures.*»<sup>19</sup>

## Gestion en bien commun

L'actuelle multiplication relative des conflits fonciers à Madagascar est inhérente au fait que des communautés paysannes refusent de plus en plus d'être dépossédées de leur territoire naturel de vie au nom d'intérêts capitalistes transnationaux qui les nient dans leur existence même. Une sortie sérieuse du chaos malgache doit impliquer ces communautés. La plateforme SIF<sup>20</sup> me semble avoir bien intégré cet enjeu quand elle propose la mise en place d'un «*dispositif d'échange et d'orientation sur les grands investissements fonciers*» pour «*améliorer la transparence des grandes acquisitions foncières : [...] inciter la population à contribuer dans l'identification et dans le suivi des grands investissements fonciers, favoriser les échanges entre les investisseurs, l'administration centrale et locale et la population, contribuer à la mise en place d'une "Charte sur les grands investissements fonciers" [...] promouvoir les investissements fonciers durables tout en protégeant les droits des populations locales*»<sup>21</sup>.

Les *fokonolona* (communautés locales traditionnelles de base) savent mettre en œuvre cette tradition malgache séculaire de relative auto-organisation par les dina (contrats sociaux) à travers quoi les citoyens pourront se défendre, se

[19] Midi-Madagasikara, 25 juillet 2013 : [www.midi-madagasikara.mg/economie/grandes-exploitations-faible-contreparties-des-occupations-foncieres-selon-la-sif](http://www.midi-madagasikara.mg/economie/grandes-exploitations-faible-contreparties-des-occupations-foncieres-selon-la-sif).

[20] Le S.I.F (Sehatra Iombonana Ho'an'ny Fananantany) est une plate-forme de la société civile œuvrant dans le domaine du foncier, ayant pour objectif de faciliter l'accès à la propriété foncière de la population.

[21] [www.sif-mada.mg/Land-Matrix-Madagascar](http://www.sif-mada.mg/Land-Matrix-Madagascar)

soutenir et construire. Déjà, dans plusieurs régions, des dina sont appliqués pour que les communautés ne soient pas disloquées par quelques avantages dérisoires promis par les multinationales. Dans cette cohérence, l'aménagement du territoire rural et péri urbain peut procéder d'une gestion en commun du patrimoine communal avec réservation pour la sécurité alimentaire des habitants, pour les activités de développement, pour la préservation et la gestion des ressources et pour les générations futures d'espaces communaux à définir inaliénables<sup>22</sup>. Cette légitimation du lien des communautés paysannes avec leurs territoires naturels, alternative pacifique au désastre actuel, ne prend toutefois tout son sens que si elle devient nationale, inscrite comme loi de la République.

[22] [www.terresmalgaches.info/spip.php?article61](http://www.terresmalgaches.info/spip.php?article61)  
et [www.madagascar-tribune.com/Collectif-pour-la-Defense-des,18263.html](http://www.madagascar-tribune.com/Collectif-pour-la-Defense-des,18263.html)





# La lutte contre les accaparements de terre au Mali

CHANTAL JACOVETTI, MASSA KONÉ / DÉCEMBRE 2013



*Chantal Jacovetti, ancienne paysanne et secrétaire nationale de la Confédération paysanne, est actuellement en poste à la Coordination nationale des organisations paysannes du Mali (CNOP-Mali/Via campesina) chargée du foncier avec un focus sur les accaparements de terres et l'agro-écologie.*

*Massa Koné, militant chargé des relations extérieures à l'Union des associations et coordinations d'associations pour le développement et la défense des droits des démunis (UACDDDD/ UNION, membre du réseau No Vox International). Il est spécialisé en droit foncier urbain et rural.*

## De la fonction sociale de la terre à la fonction marchande

**L**a terre, outre ses fonctions productives, environnementales et économiques a une fonction sociale très forte. C'est grâce à la terre et ses ressources naturelles que se sont construites les sociétés. L'être humain a commencé à donner à la terre deux fonctions essentielles : une fonction nourricière (chasse, cueillette, pêche, soin) et une fonction spirituelle autour de lieux symboliques, d'initiation et de lieux tabous.

Peu à peu la terre a été domestiquée et l'agriculture, l'élevage se sont développés amenant la sédentarisation et la notion de gestion des terres et des ressources naturelles. La démographie croissante et l'urbanisation ont modifié les rapports

avec la terre d'autant plus que ses derniers siècles le capitalisme et le libéralisme sont devenus le moteur de nos organisations sociales. Cette vision a entraîné un changement de paradigme dans la fonction sociale de la terre, cette dernière devenant un élément à isoler des fonctions sociales qu'elle représentait pour devenir un élément sans « âme » pouvant être marchandisé au nom de la spéculation et du profit avec au cœur de cette logique, la notion de propriété. La Terre Mère devient complètement dissociée de ses fonctions sociales en particulier mais aussi environnementales. De bien commun, la terre est passée au stade de bien privé. Comment c'est effectué ce passage en Afrique de l'Ouest et en particulier au Mali ?

## L'héritage colonial des accaparements de terre

La terre, source de vie pour l'humanité, a une fonction sociale forte de gestion collective via des chefs de villages qui assuraient ainsi une gestion patrimoniale de la terre : la terre est collective, attribuée aux familles ou aux lignages même si l'attribution était souvent discriminante (femmes, jeunes, migrants...). La terre était gérée dans un espace où se chevauchaient terres agricoles, jachères, pâturages avec des droits d'usages, des droits coutumiers et qui se transmettaient de génération en génération.

Aujourd'hui, dans de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest, la propriété des terres appartient à l'État ce qui a conduit à de nombreux abus facilitant les accaparements de terres en occultant toute leur fonction sociale mais aussi environnementale, économique et spirituelle. Ce virage a été pris dans le sillon de la colonisation. Les chiffres varient mais entre 80 et 200 millions d'hectares de terres concernés pourraient (en prenant la fourchette la plus basse) être redonnées par 3 ha<sup>1</sup> de terres arables/irriguées à 26,7 millions de familles<sup>2</sup>. Les 14 millions de dollars recensés en 2006 rien que pour les agro carburants et les 11 milliards de dollars alloués en subventions pourraient bénéficier à plus de 4,5 millions de familles et développer une agriculture paysanne durable basée sur la promotion de l'agro écologie. N'oublions pas que le monde rural représente 80 % de la population, 75 % des emplois, plus de 40 % du PIB en général dans les pays de l'Afrique de l'Ouest.

Au Mali, les terres sont bradées par l'État : elles figurent dans des cartes géographiques spécialement destinées aux investisseurs et établies à partir de données satellitaires. Comment à partir d'une carte satellitaire, peut-on décréter que ces terres arables sont disponibles ? Ces espaces arables sont occupés par des familles de paysan-ne-s depuis des générations, qui les ont préservés à travers

[1] En Afrique et en Asie, la moyenne est de 1,6 ha (Livrets des réunions Via Campesina, São Paulo, 21 au 30 septembre 2011).

[2] Une famille est composée de 20 à 30 membres dont 2 à 3 actifs formant eux-mêmes un ménage.

une gestion collective, empreinte souvent de sagesse et des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement et des territoires.

Des millions d'hectares d'espaces de vie ne se matérialisent pas dans des activités visibles du ciel : ainsi les pistes et aires de transhumance, les activités de cueillette (nourriture, plantes et arbres aux vertus médicinales), les bois, les jachères, la chasse, la pêche, les lieux sacrés, l'équilibre naturel des écosystèmes n'existent pas pour ces cartes satellitaires.

Plus important encore, les façons de vivre, la culture et les savoirs des populations locales sont occultés : ces territoires sont gérés selon des droits d'usages ancestraux qui ne se sont pas formalisés par un enregistrement foncier. Comme pendant la colonisation française, on en déduit que ces terres sont «vacantes et sans maître»!

### Recrudescence des accaparements de terre au Mali

Ce postulat étatique d'appartenance a facilité les accaparements de terres qui se sont multipliés ces dernières années. L'État déguerpit les habitant-e-s sans respecter aucune disposition réglementaire, et encore moins les conventions internationales ni aucun droits humains. Que ce soit en zone urbaine, péri-urbaine ou rurale, les habitant-e-s se retrouvent spoliées de leurs terres et de leurs logements au nom de l'urbanisation, des réaménagements des quartiers, des projets agro-industriels, le plus souvent *manu militari*.

En effet, la corruption, les relations des élites avec les administrations et la justice et le recours aux forces de l'ordre sont les trois outils utilisés par l'État et les investisseurs au détriment des habitant-e-s. Ces dix dernières années, des titres fonciers sont apparus comme par magie parfois trois fois sur la même parcelle. L'impunité de ces actes et la désorganisation de l'État qui lui-même ne fait pas respecter le droit, amène à des situations catastrophiques sur le terrain. Les politiques publiques qui devraient régir et protéger le peuple malien ont été détournées au profit de politiques privées qui ne songent qu'à leur intérêt personnel.

### Urbain, péri-urbain, rural : des terrains accaparés par la spéculation

Le phénomène d'accaparement des terres ne concerne pas que le rural, en zone urbaine, ce sont des quartiers entiers qui sont accaparés pour satisfaire les appétits des promoteurs immobiliers au prétexte le plus souvent, de «l'embellissement» des villes par des projets comme un aéroport, des super marchés, entraînant de



Sit-in de paysans contre l'accaparement des terres au tribunal de justice de Markala, Mali / Crédit photos : Union/No-Vox

grandes vagues d'expulsions forcées. Cette forme d'amélioration des quartiers se traduit par les déguerpissements, la démolition des maisons des anciens habitants et une forte plus-value pour les promoteurs avec la complicité des collectivités territoriales pour loger une nouvelle catégorie d'habitant-e-s, évinçant ainsi violemment toute une partie de la population, le plus souvent sans compensation et/ou recasement.

Dans le cadre de l'expansion des villes, le péri-urbain est aussi l'objet de forte convoitise, et tous les espaces agricoles de ces zones y compris les villages font l'objet de tractations ou plutôt de magouilles foncières au détriment des habitant-e-s. Les accaparements de terres ont des effets désastreux. Leurs impacts

néfastes démontrent combien la fonction sociale de la terre est un facteur fondamental pour la vie des villages et des territoires urbains et péri-urbains.

C'est dans ce contexte que l'Union/Uacddddd qui organise déjà dans une coordination tous les habitants des quartiers de Bamako menacés de déguerpissements massifs a décidé, depuis plusieurs années, de faire un travail de terrain, village par village pour construire une solidarité et des luttes collectives avec les paysan-ne-s des villages menacés d'accaparements et de destructions. Aujourd'hui, près de 300 villages ont rejoint l'Union/Uacddddd No-Vox Mali.

Dans la continuité, les mouvements, associations, syndicats ont créé la CMAT<sup>3</sup> pour joindre leurs analyses et agir ensemble. C'est à partir d'une étude réalisée collectivement dans plusieurs communautés villageoises touchées par les accaparements de terres et que la CMAT appuie dans leur lutte, que nous faisons le

[3] CMAT : La Convergence malienne contre les accaparements de terres est composée de 5 organisations : AOPP : Associations des Organisations de Professionnelles paysannes, CAD-Mali : Coalition des Alternatives Africaines, CNOP-Mali : Coordination Nationale des Organisations Paysannes du Mali, LJDH : Ligue des Jeunes Juristes pour le Développement Humain et UACDDDD : Union des Associations et Coordination d'Associations pour le Développement et la Défense des Droits des Démunis.



constat suivant :

- Les habitant-e-s réalisent aujourd'hui qu'ils ne sont pas considéré-e-s comme des acteurs et actrices à part entière, que les accaparements de terres sont faits sans consultation, sans concertation. Ainsi, des milliers d'hommes et de femmes sont ignoré-e-s face aux appétits des investisseurs qui n'agissent ainsi qu'avec la complicité des gouvernements et des autorités locales.
- En plus de perdre leur terres, l'accès à leurs ressources naturelles et point d'eau, les habitants sont réprimés – des femmes enceintes ont perdu leur enfant – certains sont gazés, emprisonnés de long mois arbitrairement.
- «Nous n'avons plus rien, de toute ma vie je n'ai jamais acheté de mil et maintenant je dois en acheter et ma tasse n'est pas bien remplie»<sup>4</sup>. Les bijoux, pagnes et tout ce qui pouvaient se vendre ont été vendu pour résister.
- Des zones considérées comme le grenier du Mali, avec des paysan-ne-s qui nourrissaient leurs familles mais aussi le peuple malien se sont retrouvées dégradées en des zones pas assez productives pour assurer leur souveraineté alimentaire. Le riz devant remplacer les céréales de bases : le mil et le sorgho.
- Les bras valides quittent le village parfois pour travailler dans d'autres champs à plus de 20 kilomètres.
- Les jeunes femmes partent dans les centres urbains pour se faire exploiter en tant que bonnes.
- Les hommes jeunes et vieux vont au péril de leur vie faire de l'orpaillage, tenter de traverser la méditerranée, voire s'enrôler dans les groupes armés.
- Les travaux des investisseurs perturbent les voies de circulations habituelles, par exemple à Sanamadougou, l'investisseur Modibo Keita a construit un canal sans pont obligeant les villageois-e-s à parcourir 10 km de plus pour rejoindre un village ou d'autres lieux comme le dispensaire à 40 km. Un jeune père de famille est mort déjà noyé et les forces de l'ordre installées dans le bâtiment de l'investisseur sont sources de multiples tracasseries au quotidien pour les villageois-e-s.
- Les produits chimiques pulvérisés sur les champs accaparés rendent malades femmes et enfants qui n'ont pas les moyens de se soigner
- Les bulldozers ont détruit récoltes, arbres, maisons, cimetières, lieux de cultes etc.

Les accaparements de terres bafouent totalement la fonction sociale de la terre. Les hommes et les femmes s'interrogent sur leur rôle social et leur place en tant que citoyen-ne-s dans leur pays. L'organisation sociale et l'identité territoriale sont totalement remises en cause. Les droits coutumiers sont niés y compris le rôle des chefs de villages. Conséquence directe de cette situation, le rôle de chaque membre du village ou territoire s'en trouve perturbé et cela entraîne souvent la dislocation des familles.

[4] Tous les témoignages viennent des victimes d'accaparements de terres suite à nos nombreux déplacements et enquêtes dans les villages.



Le foncier est un enjeu majeur au Mali. La lutte que mènent les mouvements, associations, syndicats réunis dans la CMAT pour faire respecter et appliquer les droits des habitant-e-s en zone urbaine et rurale prend des formes diverses : rencontres, rassemblements protestataires, conseils et aides juridiques, et compte sur les solidarités internationales.

03

# PROPOSITIONS D'ACTION POUR LA FONCTION SOCIALE

## Dévitaiser le droit de propriété de sa substance spéculative

MARC UHRY / AOÛT 2013



*Marc Uhry est directeur Rhône-Alpes de la Fondation Abbé Pierre, animateur du réseau Housing Rights Watch et membre du groupes d'experts sur le droit au logement initié par la Feantsa (Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri).*

### Une nécessité sociale et économique

**L**es économistes de diverses tendances s'accordent au moins sur un point : l'économie de nos sociétés est asphyxiée par la trop forte rémunération de la rente par rapport aux investissements productifs.

C'est particulièrement vrai en matière de logement. La crise actuelle a été marquée par une hausse inédite des prix du foncier sur quinze ans, qui s'est traduite par trois effets problématiques :

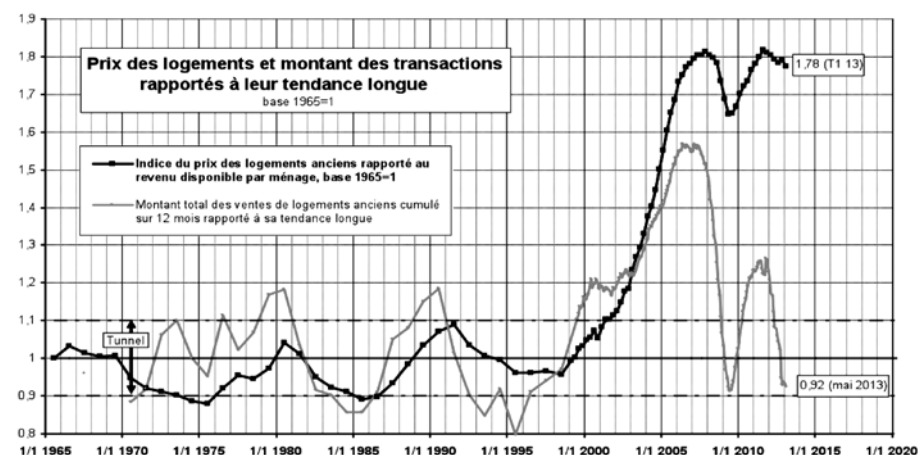
1. les moyens des investisseurs ont été engloutis par la hausse des prix plus que par la construction, contribuant à durcir la pénurie.
2. Les coûts d'usage du logement se sont envolés au-dessus de la capacité des ménages.
3. Une surenchère des politiques publiques qui cherchent à maintenir les capitaux privés sur le marché immobilier. Les autorités contribuent ainsi à gonfler les prix, ce qui nécessite de nouveaux efforts publics pour garantir les rendements... Cela alimente une bulle spéculative, dont l'explosion en *crash landing* : une baisse des prix assez brutale pour casser l'appareil productif et les nombreux emplois attachés, comme cela s'est déjà produit dans plusieurs pays européens.



Il s'agit donc de résoudre la quadrature du cercle suivante : comment rendre les logements soit moins chers à l'usage, mais aussi attractifs pour les investisseurs ?

Les réponses classiques sont très clivées idéologiquement, ce qui n'aide pas à penser : d'un côté, les libéraux espèrent qu'en débridant l'initiative privée par le rendement, la production se décuplera et finira par satisfaire les besoins sociaux, ce qui engendrera une baisse des prix. Hélas, depuis trente-cinq ans que cette solution est privilégiée, l'auto-régulation du marché ne s'est pas confirmée. La financiarisation du marché immobilier a opéré un débrayage entre le marché des titres de propriété et le marché de l'usage des logements. Les prix dérapent constamment et la construction ralentit régulièrement, avant que le stock soit devenu suffisant pour résoudre la pénurie.

La dernière décennie a vu croître un décrochage inédit entre les prix des logements et le revenu des ménages, où la plasticité du marché n'est plus assurée par l'évolution des prix mais par le volume des ventes, comme l'illustre le tableau ci-dessous : dès que les prix menacent de se stabiliser, même à un niveau très élevé, ce sont les ventes qui chutent et la production qui ralentit.



Source : Jacques Friggit, CGEDD, 2013

De l'autre côté, les tenants d'une régulation des marchés négligent son aspect dissuasif pour les investisseurs, alors que les acteurs privés assurent plus de 80 % de la production neuve, à commencer par les ménages eux-mêmes. Il y a longtemps que les marchés n'ont pas été régulés et il est difficile d'étayer cette hypothèse, mais c'est une croyance ancrée chez les acteurs du parc privé.

C'est à partir de ce constat, qu'un peu partout dans le monde, des initiatives voient le jour qui visent à combiner la liberté individuelle et l'intérêt général ; la possibilité pour les individus de prendre plus de puissance d'agir sur leurs

conditions de vie, tout en apaisant les fièvres spéculatives. Ce n'est plus entre défenseurs et opposants à la propriété individuelle que le débat sans issue se développe, mais à travers des expériences plus fécondes qui recomposent les équilibres entre l'usage et la rente, à l'intérieur même du droit de propriété, déjà secoué par l'évolution du droit international.

## En droit international, la propriété contre la rente ?

En juin 2013, la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) a rejeté la requête de bailleurs néerlandais qui attaquaient la régulation des loyers dans leurs pays<sup>1</sup>, au titre de l'art.1 prot.1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme : « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou amendes. »

Les bailleurs néerlandais n'avaient pas compris que le droit de propriété est sacré, mais à l'intérieur des bornes que lui fixe l'autorité publique. Les mêmes bornes sont prévues par le droit français, où la propriété est « le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois » (art.544 du Code Civil). En droit français comme en droit international, le droit de propriété est borné par l'intérêt général. De fait, les règles d'urbanisme empêchent de construire ce que l'on veut sur un terrain que l'on possède ; un bailleur ne peut pas louer un logement insalubre ; la taxe sur le logement vacant pénalise un type d'usage, etc. La propriété est un « droit artichaut<sup>2</sup> », qu'on peut effeuiller sans en altérer les caractéristiques, pourvu qu'on en respecte le centre.

Derrière cette convergence sur la faculté de la loi à brider les libertés qui dérivent du droit de propriété, il existe une différence de fond. Dans notre pays de droit romain, la propriété est attachée au titre qui constitue le lien juridique exclusif entre une personne et une chose. Pour l'anglais, l'autre langue officielle de la CEDH, le droit de propriété revêt un caractère bien différent. La propriété attachée au titre se dit *ownership*. Mais dans le traité, c'est le terme de *property*, qui est utilisé, renvoyant à la philosophie de John Locke, qui définit la propriété comme ce qui est propre à l'individu. La version française du traité « toute personne a droit au respect de ses biens... » n'est pas le pendant exact de la version

[1] Nobel c/ Pays-Bas, 27126/11.

[2] L'expression est de François Luchaire, membre du Conseil Constitutionnel, dans une note au Conseil, sur le droit de propriété.

anglaise, où la notion anglaise de possessions excède la notion de biens (dont la traduction exacte serait goods).

Cela affecte la nature même de ce qui est protégé par le droit de propriété : la CEDH reconnaît comme « bien », un intérêt substantiel<sup>3</sup>. Sont considérés comme biens des autorisations administratives allant jusqu'au droit d'extraire des graviers<sup>4</sup> ou au permis de pêche<sup>5</sup>, en passant par les permis de construire<sup>6</sup>. Élément important concernant le logement, la Cour a reconnu comme un bien les droits découlant du statut de locataire<sup>7</sup>. C'est l'intérêt substantiel sur une chose qui constitue le droit de propriété. Une espérance légitime pouvant être considérée comme un intérêt substantiel, elle devient un bien protégé par le droit de propriété. Le non renouvellement d'un bail a été considéré comme une entorse au droit de propriété<sup>8</sup>, de même que l'attente déçue d'un logement de fonction pourtant garanti par le droit interne<sup>9</sup>.

Cette définition de la propriété tournée vers l'usage induit des champs de légitimité pour l'action publique. Dans *Mellacher c. Autriche* (1989), la Cour a répondu qu'il serait « peu conforme aux objectifs recherchés, et d'ailleurs impraticable, de faire dépendre les réductions de loyers de la situation précise de chaque locataire. [...] Les réductions de loyers frappent certes par leur ampleur [22 à 80 %], mais il n'en résulte pas qu'elles constituent une charge démesurée. Le simple fait que les loyers originaires ont été déterminés par contrat, et sur la base des conditions du marché à l'époque, ne signifie pas que pour mener sa politique le législateur ne pouvait raisonnablement les croire acceptables du point de vue de la justice sociale. » Outre la réglementation des loyers, c'est aussi la prorogation de la validité des baux en cours ou la suspension de l'exécution des ordonnances d'expulsion qui sont visées (*Immobiliare Saffi c. Italie*, 1999). Dans *Marckx c. Belgique* (1979), la Cour précise la corrélation entre biens et propriété : « En reconnaissant à chacun le droit au respect de ses biens, l'article 1 (P1-1) garantit en substance le droit de propriété. Les mots "biens", "propriété", "usage des biens", en anglais "possessions" et "use of property", le donnent nettement à penser ; de leur côté, les travaux préparatoires le confirment sans équivoque : les rédacteurs n'ont cessé de parler de "droit de propriété" pour désigner la matière des projets successifs d'où est sorti l'actuel article 1 (P1-1). » En conséquence la Cour a considéré que la notion de propriété peut-être mobilisée pour défendre l'habitant d'un bidonville illicite (*Oneryildiz c. Turquie*, 2002) : « la non-reconnaissance par les lois internes d'un intérêt particulier comme un "droit" ni le fait que celles-ci ne

[3] La Cour a estimé que la notion de respect des biens équivalait au droit de propriété. CEDH, 1979, *Marckx c/ Belgique*.

[4] CEDH, 1991, *Fredin c/ Suède*.

[5] CEDH, 1989, *Baner c/ Suède*.

[6] CEDH, 1992, *Pine Valley Developments c/ Irlande*.

[7] CEDH, 1990, *Mellacher c/ Autriche*.

[8] CEDH, 2002, *Stretch c/ Royaume-Uni*.

[9] CEDH, *Shevchenko c/ Russie* (2008), *Burdov c/ Russie* (2004), *Novikov c/ Russie* (2008) *Nagovitsine c/ Russie* (2008), *Ponomarenko c/ Russie* (2007), *Sypchenko c/ Russie* (2007), etc.

confère pas à un tel intérêt la qualité d'un "droit de propriété", n'empêchent pas forcément que l'intérêt en question puisse, dans certaines circonstances, passer pour un "bien", au sens de l'article 1 du protocole n°1 ».

La Cour européenne des droits de l'homme pousse à réformer la définition française du droit de propriété, au profit de la propriété de l'usage. Le droit international et sa définition du droit de propriété n'empêchent pas, bien au contraire, d'en dévitaliser la substance spéculative.

### « Que cent fleurs s'épanouissent, que cent écoles rivalisent ! »

Reste la question de l'acceptabilité culturelle et politique d'une redéfinition du droit de propriété, après vingt ans de consensus, qui ont suivi l'effondrement du bloc soviétique. « *Peu importe que le chat soit noir ou gris : s'il attrape la souris, c'est un bon chat* » avait dit Deng Xiaoping, ouvrant cette ère de consensus.

Rapidement les déséquilibres issus de cette évolution ont imposé une réouverture du dossier de la relation entre la liberté individuelle et les enjeux collectifs. L'acte le plus significatif de ce processus a été l'attribution du Prix Nobel d'économie 2009, à Elinor Ostrom et Oliver Williamson pour leurs travaux sur les « commons », c'est-à-dire les biens communs. La pensée d'une recomposition de l'équilibre entre intérêt individuel et intérêt collectif à l'intérieur du droit de propriété, a été érigée par l'académie Nobel en nouveau paradigme de la pensée économique. Cela corrobore une myriade d'initiatives, partout dans le monde : des coopératives d'habitants en Allemagne, des unités de vie et de travail communautaires en Catalogne, des fonds d'investissement populaires, des coopératives de restauration des bidonvilles, des initiatives populaires de planification urbaine au Sri-Lanka...

La France et le secteur du logement ne sont pas exempts de ces initiatives, qui recomposent le droit de propriété. Plusieurs initiatives soutenues par des collectivités territoriales visent notamment à encourager les initiatives mutualistes non-spéculatives : En Île-de-France et à Lyon, les acteurs réfléchissent à l'adaptation des *Community Land Trusts* américains (déjà importés au Royaume-Uni et en Belgique), qui séparent la propriété de la terre de la propriété des murs, permettant un accès bon marché à l'usage des sols, à condition de renoncer à la rente foncière.

Les quartiers en auto-promotion équitables sont encouragés en Alsace. Les bailleurs sociaux vendent des logements à leurs occupants, avec des clauses non-spéculatives. Des coopératives d'habitants fleurissent selon des formes et des statuts juridiques variés. Ces projets collaboratifs recomposent les fonctionnalités de

l'habitat et inventent une forme de démocratie de voisinage. La rente n'est plus une composante naturelle du droit de propriété ; cette nouvelle donne ouvre la possibilité de vivre autrement, de s'approprier d'autres éléments de l'habitat : la conception, les statuts d'occupation, la définition du coût d'usage, les relations de voisinage. Ce changement offre une chance de substituer des rapports de coopération aux rapports de compétition. Les individus, les associations, les collectivités expérimentent. Réglementation des sols, formes bâties, ingénierie financière, statut juridique collectif et individuel, la France, l'Europe, le Monde, sont en train de semer les graines d'un développement soutenable, sous la voûte ébréchée d'une propriété individuelle obèse.

La société de la rente est en surchauffe et ce sont autant d'expériences auto-gestionnaires, que de transformations systémiques adossées à des réflexions théoriques solidement établies, qui sont en train d'opérer la jonction nécessaire au renversement d'une organisation caduque.

## Les formes coopératives, communautaires et collectives d'occupation du foncier et leur contribution à la fonction sociale du foncier et du logement<sup>1</sup>

YVES CABANNES / DÉCEMBRE 2013

*Yves Cabannes est professeur, responsable de la chaire de planification du développement au Bartlett Development Planning Unit, University College of London. Il milite en faveur des droits et sur les questions urbaines.*

### Pourquoi ces formes d'occupation sont-elles si importantes ?

**L**es formes coopératives, communautaires et collectives de tenure foncière (CCCFT en anglais), couvrant une gamme élargie de propriété et d'usages, sont largement méconnues et sous documentées alors qu'elles sont centrales pour la réalisation du droit à un logement décent, au sens des Nations Unies, et au delà, pour rendre possible l'utopie du droit à la ville, au sens d'un droit supérieur défini par Henri Lefebvre.

[1] Cet article est essentiellement basé sur une analyse bibliographique et un document de recherche préparé en 2013, avec l'assistance de Christopher Yap, sur les formes d'occupation foncière collectives et communautaires (CCFT). Ce document était une contribution à l'étude de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable, portant sur la sécurité d'occupation. L'objectif était d'aider la Rapporteuse à préparer son rapport présenté à la 68e session de l'Assemblée générale et au Conseil des droits de l'Homme de mars 2014. Cette recherche sera poursuivie et étayée en vue d'une publication en 2014.

D'autre part, et cela est notre « argument » central, ces formes non individuelles de propriété foncière, du logement et de la ville de manière plus générale garantissent sa fonction sociale, au sens d'un droit. En effet, la vaste majorité des travaux, des pratiques et des dispositifs juridiques et institutionnels concerne la fonction sociale de la propriété privée que se soit au Brésil ou en Colombie<sup>2</sup> et s'attachent à la régulation de la propriété, essentiellement individuelle et privée.

Cela est certes positif et doit être approfondi et développé. Toutefois, une autre voie, de notre point de vue, beaucoup plus porteuse d'avenir, de justice sociale et spatiale et de garantie d'une fonction sociale de la propriété foncière serait de documenter, mettre en lumière et renforcer par tous les moyens possibles, les multiples formes non individuelles de propriétés et d'usage parfois enracinées dans des droits coutumiers, parfois issues de la pensée et des luttes sociales du XIX<sup>e</sup> siècle ou parfois résultant d'expérimentations récentes ou en cours.

Les régimes communautaires de propriété ne constituent pas un ensemble homogène et leur diversité renvoient à la multiplicité d'usages, de pratiques ou de cultures juridiques, mais aussi au niveau de développement des luttes sociales pour les imposer ou les défendre. L'organisation des différentes familles de solutions regroupées sous le terme générique de CCCFT, *Collective, Communal and Co-operative forms of Tenure* n'est en aucun cas une typologie définitive mais simplement un recensement raisonné de formes non individuelles de propriétés et d'usages foncier, pratiqués actuellement pour accéder à un logement, en ville et aux marges des villes. Dans leur ensemble, ces solutions qui ont fait leur preuve illustrent bien ce qu'Erik Olin Wright nomme des « utopies réelles »<sup>3</sup>, c'est-à-dire qui « saisissent l'esprit de l'utopie mais qui restent attentives à ce qui est nécessaire pour permettre à ces utopies de prendre vie »<sup>4</sup>.

## Un essai de classification des différentes formes non individuelles d'occupation du foncier

### Le régime coopératif

Le logement coopératif et les formes coopératives d'occupation du foncier sont de loin le système le plus connu et recouvrent une vaste gamme de modalités. Nous en avons choisies deux parmi les plus influentes, qui se développent encore. Le modèle coopératif scandinave fondateur, également appelé le modèle coopératif mère-fille, a été développé par HSB Riksföbund en Suède. Dans ce modèle, les associations coopératives « mères » (aussi appelées les « parents ») ou les associations « secondaires » se chargent de la construction d'ensembles de logements,

[2] Voir dans cet ouvrage l'article de Leticia Osorio « Les fonctions sociales de la propriété en Amérique latine », p. 162.

[3] Erik Olin Wright, « Real Utopias », [www.realutopias.org](http://www.realutopias.org)

[4] « Real utopias capture the spirit of utopia but remain attentive to what it takes to bring those aspirations to life », Olin Wright, *ibid.*

ensuite vendus aux coopératives « filles » (également appelées « subsidiaires » ou « primaires »). Les coopératives filles externalisent souvent les services de gestion et d'administration à leurs coopératives mères, ce qui permet de maintenir le lien organisationnel, même si ce n'est pas une obligation. Les locataires sont à la fois membres de la coopérative mère et de la coopérative fille. Ce modèle est remarquable en raison de sa combinaison de dispositifs de logement et d'épargne au sein d'une même organisation. Le risque financier des membres est limité à la seule coopérative fille (NATCCO National 2004, HSB 2012, HSB 2012).

### Les coopératives d'assistance mutuelle

Les coopératives d'assistance mutuelle promues par la Fédération uruguayenne de coopératives de logement d'assistance mutuelle (FUCVAM) méritent une attention particulière. Ces coopératives sont généralement créées à travers un processus collectif auquel participent les futurs occupants. La propriété est collective et indivisible. Comme l'écrit Nahoum dans l'ouvrage de référence sur l'expérience des FUCVAM : « Une très forte proportion des coopératives d'assistance mutuelle sont des coopératives "d'usagers" ou "à hypothèque exclusive" ce qui signifie que la propriété des logements (et donc la responsabilité du crédit hypothécaire) incombe à la coopérative dans sa totalité et non pas à chaque membre individuel ». (Nahoum 2008)<sup>5</sup>.

### Les Community Land Trusts (fiducies foncières communautaires)

Les *Community Land Trust*, sous diverses modalités, sont un deuxième régime incontournable et certainement l'un des plus adaptés à la sauvegarde de la fonction sociale de la propriété et au-delà, à la construction du droit à la ville. Les définitions réglementaires varient d'un pays à l'autre, mais celle proposée par le *Building and Social Housing Foundation* (BSHF) en reflète les singularités : « Une *Community Land Trust* est une organisation à but non lucratif contrôlée par la communauté qui possède, met en œuvre et gère des actifs locaux au service de la communauté locale. Son objectif est d'acquérir des terres et des biens et de les détenir en fiducie pour le bénéfice d'une localité ou communauté donnée, à perpétuité » (Diacon, Clarke, et al. 2005).

Les CLT se sont développés au cours des cinquante dernières années, essentiellement aux États-Unis où, selon le réseau national, il y en avait 250 en activité en juin 2013. En plus du Royaume-Uni où ils sont également nombreux, quelques-uns existent ou ont existé dans des pays aussi divers que l'Australie, la Belgique (Bruxelles), le Kenya (Voi) et le Canada (Milton Park, Montréal). Des expressions d'intérêts récentes d'un nombre croissant de gouvernements soulignent l'intérêt suscité par ces systèmes.

[5] Voir l'article dans ce numéro : « L'accès au foncier urbain et la construction des villes. Le cas des coopératives de logement en Uruguay », Benjamin Nahoum et Raúl Vallés. p. 193.



Letchworth Garden City, à une demi heure de train de Londres, a été la première cité-jardin construite selon le schéma conçu par Ebenezer Howard. Il a encore un rôle de premier plan parmi les CLT. C'est le seul CLT qui existe non pas au niveau d'une opération, ou d'une ensemble d'opérations sur un même territoire, mais autour d'un foncier en pleine propriété (freehold) et communautaire et de baux individuels de très longue durée. *Letchworth Garden City (LGC) Heritage Foundation* a été créé sous la forme juridique d'une *Charitable Industrial and Provident Society*. D'autres statuts d'organisation ont précédé la forme actuelle. L'objectif premier de la fondation est de « *gérer les actifs et les revenus de façon proactive* ». Lorsque la cité a été créée, tout le terrain était détenu en fiducie. Toutefois, pendant les années 1970 une partie du terrain en fiducie a été perdue, puisque la législation nationale permettait aux personnes d'acquérir leurs logements et de passer du statut de locataires de la fiducie à celui de propriétaire foncier individuel. Malgré la perte des terrains pour le logement, la plupart de la cité est encore détenu en fiducie et en 2012 ses actifs étaient évalués à environ 110 millions de livres (soit 134,5 millions d'euros). La fondation « *envisage toutes les possibilités d'optimiser les bénéfices commerciaux de ses actifs afin de maximiser le financement disponible pour appuyer son engagement associatif* » (Letchworth Garden City (LGC) Heritage Foundation 2010)

### Fonds communautaires mixtes et accords collectifs en Asie

La Coalition asiatique pour l'action communautaire (ACCA – *Asian Coalition for Community Action*) était un programme de la Coalition asiatique pour le droit au logement (ACHR – *Asian Coalition for Housing Rights*) mis en œuvre entre 2009 et 2011. Le programme cherchait à améliorer le logement des pauvres urbains dans plus de 150 villes de quinze pays grâce à une combinaison de projets communautaires de plus ou moins grande échelle. Des accords d'occupation foncière collective ont été utilisés massivement pour assurer l'accès à la terre des communautés urbaines.

Pendant trois ans, l'ACCA a mis en œuvre 111 projets de logement importants pour un financement total de près de 4 millions de dollars (soit 2,9 millions d'euros). 8611 ménages ont directement bénéficié de ces projets et un total de 42 760 ménages a ainsi obtenu la sécurité d'occupation du foncier par le truchement d'accords d'occupation individuels ou collectifs. Des accords collectifs ont été utilisés dans 36 des 111 grands projets de logement (32 %) (Asian Coalition for Housing Rights 2012).

Le précédent positif donné par les organisations de planification urbaine et les gouvernements explique en partie le succès d'ACCA dans la mise en œuvre de formes collectives d'occupation du foncier. En Thaïlande, l'initiative de développement de l'organisation communautaire (CODI – *Community Organisation Development Initiative*), rattaché au gouvernement thaïlandais, a utilisé avec

succès des accords fonciers collectifs pour les habitants des bidonvilles de toute la Thaïlande, en particulier dans le cadre de son programme Baan Makong, qui signifie littéralement sécurité du logement. En janvier 2011, le CODI avait travaillé avec 92458 ménages en Thaïlande, dont 44 % avaient une propriété coopérative du foncier et 39 % avait des baux emphytéotiques sur des terrains communautaires coopératifs (Community Organizations Development Institute 2008).

De la même manière, au Cambodge il y avait déjà des mécanismes bien établis d'amélioration du logement et de la sécurité d'occupation pour les pauvres urbains, notamment des fonds de développement urbain, des initiatives d'épargne communautaire, avec la collaboration du gouvernement dans ce domaine. Le Cambodge a aussi un système bien développé de régimes communs en zones rurales, mais jusqu'à présent les mécanismes utilisés pour les communautés autochtones et la gouvernance des ressources naturelles ne sont pas utilisés en zones urbaines.

### L'occupation communautaire et les droits coutumiers

L'occupation communautaire « *consiste en une situation où un groupe détient des droits collectifs garantis et exclusifs de propriété, de gestion et/ou d'usage sur la terre et les ressources naturelles, dites des ressources communes mutualisées, y compris les terres agricoles, les pâturages, les forêts, les arbres, les zones de pêche, les zones humides ou les eaux d'irrigation. L'occupation communautaire peut être coutumière et séculaire, avec des règles reposant sur des décisions de la communauté, ou bien elle peut avoir été conçue plus récemment et à des fins spécifiques* ». (Anderson 2011).

Les régimes de propriété communautaire et le foncier coutumier ne se limitent pas aux terres des forêts reculées ou de zones rurales, puisqu'il y en a aux marges des villes. L'extension urbaine les absorbe, entraînant la dépossession massive des villageois pauvres et des usagers de la terre.

En Amérique latine il existe de nombreux exemples bien documentés de régimes fonciers communautaires ruraux, tels que les Tierras Altas en Bolivie. Toutefois, jusqu'à présent il y a eu peu de tentatives d'adapter et d'appliquer ces systèmes collectifs ruraux en milieu urbain. Dans le cas de la Bolivie, le fort biais rural de la Constitution de 2009 a même rendu les espaces communautaires urbains illégaux. Nous recommandons que la Rapporteuse Spéciale crée une équipe spéciale pour traiter de la division arbitraire de solutions foncières et encourager l'échange d'expériences entre communautés urbaines et rurales ainsi que l'évaluation systématique du potentiel de mise en œuvre de solutions rurales collectives en milieu urbain afin d'améliorer la sécurité de l'occupation pour les groupes précaires. Trois sous-catégories pourraient et devraient ainsi être développées :

— **Les ejidos mexicains et les terres communautaires autochtones**, lorsqu'ils sont absorbés par l'extension urbaine. Il est particulièrement intéres-

sant de voir comment dans certains cas les communautés préservent des régimes collectifs sur ces terres, malgré la modification de l'article 27 de la Constitution mexicaine qui avait permis la privatisation des *ejidos*, l'une des conquêtes de la révolution mexicaine.

— **Les coopératives d'actionnaires** récemment créées en Chine sous différentes formes, peuvent être, à certaines conditions, un régime d'occupation communautaire intéressant permettant d'éviter de priver des millions de personnes de moyens de subsistance.

— **MTDCC, Maharashtra, Pune, Inde.** Un dernier exemple innovant d'occupation communautaire est fourni par Pune, la deuxième plus grande ville de l'État du Maharashtra, en Inde. La communauté agricole Magar était confrontée à une perte croissante de terres agricoles à cause de l'urbanisation et a décidé de mutualiser leurs 160 hectares de terres agricoles pour exploiter, gérer et détenir collectivement une commune à usage mixte dans une zone périurbaine en pleine expansion. Le processus de construction a commencé en 2000 sous la gestion de l'entreprise de développement et de construction de la commune de Magarpatta (MTDCC – *Magarpatta Township Development and Construction Company*), une société à responsabilité limitée créée à cette fin. Comme les agriculteurs détenaient auparavant la terre de façon individuelle, les actions du MTDCC ont été réparties entre les familles selon la formule simple d'une action valant un mètre carré de terrain apporté au collectif. Les actions ne pouvaient être échangées qu'entre membres des familles et non pas sur le marché. Ce projet a permis une sécurité d'occupation forte et une diversification des moyens de subsistance. Environ 70 % des membres des familles gagnent au moins 400 000 roupies (environ 85 000 dollars, soit 62 500 euros) par an (Sami 2013). La réussite de ce projet a été attribuée à son leadership exceptionnellement fort et au développement de coalitions d'actionnaires particulièrement efficaces, constituées à la suite du vide laissé au niveau du pouvoir politique et du leadership à Pune (Ibid).

— **L'*usucapiao coletivo* (prescription acquisitive)** Une quatrième catégorie, récemment mise en œuvre puisqu'il n'en existe que quelques cas aujourd'hui au Brésil, mérite davantage d'attention puisqu'elle contribue à fournir un logement aux pauvres et à refléter les aspirations collectives de l'épanouissement humain. Ce régime de quasi propriété du foncier est encore à un stade précoce de développement.

## À l'horizon : quelques propositions d'actions futures

En plus des recommandations formulées par la Rapporteuse spéciale à l'Assemblée générale des Nations Unies, nous en proposons rapidement trois autres qui peuvent contribuer à la fonction sociale de la propriété :



Travaux d'amélioration de Bangkok / Crédit photo : Creative common, Flickr

## Des politiques urbaines qui encouragent les formes coopératives, communautaires et collectives d'occupation du foncier (CCFT)

L'analyse bibliographique révèle qu'une CCFT réussie dépend dans une grande mesure de politiques de logement et foncières qui ne se limitent pas à un programme spécifique. Ce fut le cas en 1968, lorsque la loi de coopératives en Uruguay a permis à la Banque nationale de logement d'attribuer collectivement des crédits aux coopératives. C'est aussi le cas de la loi d'inclusion sociale aux États-Unis qui dispose que 15 %, voire parfois plus, des nouvelles constructions de logement doivent être destinées à la construction de logements abordables pour les familles disposant de revenus inférieurs au revenu médian local. Sans cette loi, les *Community Land Trusts* ne se seraient pas développés comme ils l'ont fait et ne seraient pas devenus une référence internationale, sur une si courte période. Nous suggérons donc de consolider les connaissances disponibles sur les politiques publiques qui facilitent et ou encouragent les CCFT, dans leur diversité.

## Rendre les droits foncières des femmes effectifs grâce aux pratiques de CCFT

Cet article a montré qu'il existe des pratiques intéressantes au niveau mondial qui favorisent les droits des femmes tandis que les CCFT ne sont pas nécessairement synonymes d'une sécurité d'occupation du foncier et du logement ni de droits fonciers accrus des femmes. Trop souvent, l'information disponible sur les pratiques innovantes n'est pas assez étayée et requiert une analyse approfondie et systématique pour contribuer à un exercice d'apprentissage mutuel mondial.

### Les CCFT au-delà du simple « terrain pour le logement »

La portée des CCFT doit être élargie au-delà de la stricte définition de « terres pour le logement », pour créer des CCCFT qui ne soient pas de logement mais à occupation mixte logement/non logement, destinées à des cultures vivrières ou à d'autres activités économiques. L'information existante indique que cet élargissement serait une stratégie clé pour élargir les actifs des ménages, améliorer leurs moyens de subsistance, renforcer leur résistance vis-à-vis des chocs économiques externes et ainsi accroître leur capacité à rester en place et atteindre une sécurité d'occupation à long terme. L'élargissement des formes d'occupation coopératives, communautaires et collectives d'occupation foncière depuis les terres pour le logement jusqu'aux terrains urbains et périurbains dans leur ensemble est nécessaire pour garantir la fonction sociale du foncier et parvenir à de réelles possibilités de faire de l'idée utopique du droit à la ville une multiplicité d'utopies réelles.

## Hongrie : les agences immobilières à vocation sociale. Un programme de logement innovant

JÓZSEF HEGEDÜS, VERA HORVÁTH & ESZTER SOMOGYI /  
DÉCEMBRE 2013



*Le projet « Introducing Social Rental Agencies in Hungary » (Introduction d'agences immobilières à vocation sociale en Hongrie), mis en œuvre par le Metropolitan Research Institute et Habitat for Humanity Hungary et financé par l'Open Society Institute, vise à développer un modèle pour un secteur locatif abordable en utilisant des logements privés vacants à des fins de location sociale.*

### Privatisation du logement

**L**e processus de privatisation en Hongrie a débuté à la fin des années 1980 et s'est accéléré après la transition, lorsque, dans un premier temps, le stock de logements publics (19 % du stock total en 1990) a été transféré aux municipalités locales et, dans un deuxième temps, les locataires se sont vus offrir un droit préférentiel d'achat, leur permettant d'acquérir leur logement pour une fraction de son prix sur le marché. En 2012, le nombre de propriétés locatives municipales a été réduit à 119 000, dont environ 103 000 habitables (représentant moins de 3 % du stock total de logements), alors que le nombre de personnes nécessitant un logement social, et techniquement éligibles pour cela, est estimé entre 400 000 et 500 000 (Hegedüs-Horváth, 2013).

## La grande crise financière et la nécessité de nouvelles approches de la question du logement

Le besoin de logements abordables n'a fait que croître ces dernières années du fait de la récession économique qui a suivi la crise de 2008. La dépréciation du forint hongrois a entraîné une hausse des traites des crédits immobiliers pour les emprunteurs. Les crédits à taux variable en devise étrangère représentaient 65 % du total des prêts immobiliers ; en moyenne les traites de ces crédits ont augmenté de 30 à 40 %. Le poids du remboursement n'a pas seulement cru de par la dépréciation du forint, mais aussi parce que les banques ont augmenté leurs taux d'intérêt variables. Ces deux phénomènes ont inévitablement amené à une hausse des probabilités d'arriérés de paiement (Hegedüs, 2013).

Aujourd'hui, selon nos estimations, 25 à 35 % des ménages peuvent faire face à de sérieuses difficultés pour couvrir les dépenses liées à leur logement ; et pour la plupart de ces ménages, il s'agit d'un problème systémique et durable. Ce phénomène se dessine au-delà des groupes les plus modestes et atteint les classes moyennes basses. Celles-ci constituant une base électorale importante, aborder leurs problèmes est devenu inévitable, même pour les forces politiques populaires (ou populistes).

Depuis l'éclatement de la crise, des ménages perdent la sécurité de leur logement du fait de leur instabilité financière. L'endettement lié aux crédits immobiliers et l'augmentation des traites de ces prêts n'expliquent qu'en partie ce phénomène, même si une large part des programmes de sauvetage des crédits immobiliers ne s'est adressée qu'aux emprunteurs de la classe moyenne, laissant pour compte les plus démunis. La crise a également entraîné une perte massive d'emplois stables en Hongrie et un surendettement des ménages.

### Le secteur locatif privé – une opportunité manquée

Dans notre travail de recherche, nous avons montré qu'afin de sortir de cette situation critique, le gouvernement peut, entre autres possibilités, utiliser le secteur locatif privé à des fins sociales, ce qui constitue une solution durable et effective en termes de coûts pour l'expansion du secteur locatif à vocation sociale, et pourrait devenir à terme un modèle pour d'autres programmes de logement public.

En Hongrie, un consommateur rationnel se tourne vers l'acquisition de son logement plutôt que vers le marché locatif, car il réalisera un « profit » individuel plus important en étant propriétaire. Les trois raisons clés de ce phénomène sont l'absence de prise en compte du loyer fictif dans le système fiscal hongrois, l'absence d'incitations fiscales pour les bailleurs potentiels, et les subventions

centralisées destinées aux propriétaires de leur logement. Le système de fiscalisation et de subvention lié au logement manque peut-être de neutralité envers la location et favorise la propriété, en tant que manifestation des efforts des politiques publiques visant à développer l'économie de marché et encourager la culture de la propriété privée. Néanmoins, ceci place un lourd fardeau financier sur les épaules des groupes à faibles revenus, qui ne peuvent accéder à la propriété et auxquels on ne propose pas un secteur locatif jouissant d'un bon fonctionnement.

Le secteur privé est sous-régulé et le système juridique de résolution des conflits est lent, cher et inefficace ; par conséquent, de nombreux bailleurs se verront découragés de mettre leur propriété en location. Lorsque les bailleurs privés louent un appartement, ils s'exposent à plusieurs risques importants : (1) les locataires peuvent partir sans payer le loyer ; (2) les locataires peuvent cumuler des arriérés de paiement du loyer très importants ; (3) la propriété peut être endommagée ou détruite.

Les contraintes économiques dérivant de ces dangers juridiques vont tirer vers le haut le niveau des loyers dans l'ensemble du secteur. En nous fondant sur des entretiens avec des bailleurs et agents immobiliers, nous avons estimé le prix du risque et conclu que pour couvrir les coûts attendus, les bailleurs doivent augmenter les loyers de 23 % en moyenne. Ainsi, la valeur locative de marché doit couvrir les retours sur investissement attendus (53 % de la valeur locative de marché devraient permettre d'atteindre ce seul objectif), les frais de gestion (correspondant à environ 8 % de la valeur locative de marché), la part d'impôt sur le revenu personnel (16 % des revenus locatifs) et le coût des risques (23 %). Il apparaît ainsi que, du fait des risques et des effets décourageants de la fiscalité et du système de subventions, les loyers de marché sont difficilement abordables pour les ménages à revenus moyens ou faibles.

Alors que la valeur locative de marché est élevée de par ces incertitudes juridiques et cet environnement fiscal et politique, le nombre de logements vacants a augmenté au cours des dernières décennies. Le recensement national de 2011 a compté environ un demi-million de logements vides. D'après les données du recensement, 6 % du stock total de logements étaient vacants en 1990, cette proportion atteignant 9 % en 2001, puis 11 % en 2011, indiquant une croissance lente mais constante (Recensements CSO 1990, 2001, 2011). Ces données mettent en lumière un échec à la fois du marché et de l'État (régulation), car une forte demande se trouve incapable de rencontrer une offre large, avec pour résultat la sous-utilisation de l'actif national. Dans notre travail de recherche, – si certaines de ces propriétés peuvent être inhabitables, éloignées des bassins d'emplois et des services de base, ou simplement correspondent à des locations privées non déclarées – nous avons conclu qu'une part importante de ces logements vacants, jusqu'à environ 150 000 appartements, est située dans une zone accessible, proche



des bassins d'emploi, se trouve dans un état correct d'entretien, et pourrait très bien-être utilisée à des fins locatives dans des conditions favorables.

## Une offre d'agences immobilières à vocation sociale

Notre idée principale consiste à proposer la mise en place d'Agences immobilières à vocation sociale (AIVS) agissant en tant qu'intermédiaires entre les bailleurs potentiels et les locataires de logements sociaux. Les AIVS – fonctionnant sous la coordination centrale d'une Agence nationale du logement (ANL) – offrent un accord garanti à faible risque aux bailleurs. Les AIVS contactent les bailleurs potentiels qui souhaitent s'engager pour un contrat à long terme (3, 5 ou 7 ans, pour commencer) pour un loyer approximativement égal à 70 % de la valeur locative nette (valeur locative de marché moins impôt sur le revenu). Selon cet accord, l'AIVS garantit des revenus locatifs réguliers au bailleur, gère les risques potentiels et l'amortissement de sorte que le taux de retour du bailleur pour la période contractuelle reste supérieur de 10 % à ce qu'il serait sur le marché locatif individuel, et garantit la préservation de l'état de la propriété.

Il est cependant nécessaire que les bailleurs choisis par l'ANL soient exemptés d'impôt sur le revenu (ce qui constitue une dépense fiscale dans le budget national). De plus, un montant égal à 20 % du loyer doit être fourni par le budget national afin de contribuer au fonds de garantie des risques de l'ANL (enregistré comme dépense dans le budget). Le locataire doit ainsi payer 80 % de la valeur locative nette de marché. Ceci comprend le loyer versé au bailleur et une partie du coût des risques.

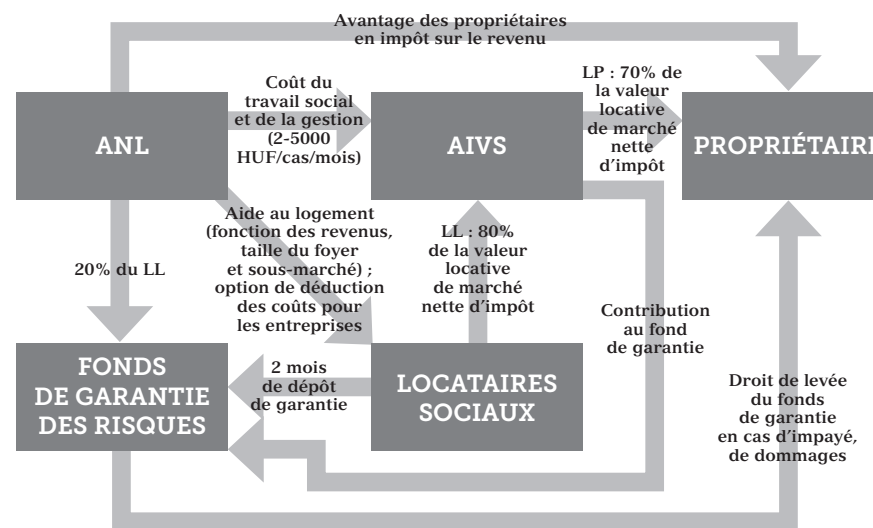
Au-delà de la réduction du loyer de 20 %, le locataire recevra une aide au logement (à la location) de l'ANL (une autre dépense dans le budget) afin de rendre cette option locative abordable. Le locataire et l'AIVS doivent contribuer au fonds de garantie des risques à hauteur de deux mois de loyer (ceci correspondant au dépôt de garantie). De plus, les AIVS pourront bénéficier de subventions spéciales afin d'appuyer le travail social lié aux sous-groupes de locataires qui nécessitent ce type d'assistance. Il s'agit d'un modèle financier de partage de risques particulier, où le coût et le risque du logement social est distribué entre le bailleur, l'AIVS locale, l'ANL (fonds de garantie des risques) et les locataires.

Ce modèle de partage du risque financier est fondé sur une analyse des risques du marché privé. Nous avons poursuivi l'objectif de présenter tous les coûts liés au logement social de manière transparente, afin de garantir la soutenabilité du modèle. Les coûts devant être assumés par le budget central sont :

1. 20 % du loyer net par unité locative de l'ANL, par mois ;
2. rémunération du travail social ;
3. aide au logement (dépense directe dans le budget) et exemption d'impôt sur le revenu (dépense fiscale).

Étant donnée l'évasion fiscale, l'impôt sur le revenu fait largement défaut aux recettes fiscales de l'État, une exemption d'impôt ne signifie donc pas une réelle perte pour le budget central et offre une opportunité bienvenue aux bailleurs de légaliser leur activité de location sans perte de profit. Les aides au logement dépendent des revenus des ménages et de leurs coûts totaux de logement (loyer et services de base). L'objectif principal de ce modèle est de fournir un logement aux ménages pour un maximum de 40 % des revenus totaux de chaque ménage, lui laissant ainsi disposer d'un revenu modeste une fois couverts les coûts de logement. En nous appuyant sur un modèle considérant trois groupes de revenus et trois sous-marchés, nous sommes arrivés à la conclusion que l'aide au logement moyenne serait d'environ 25 à 30 % du coût total de logement (environ 20 000 HUF/mois/ménage).

Les AIVS locales seront approuvées par l'ANL, qui déterminera également de manière centrale le loyer maximal éligible. Les frais opérationnels des AIVS seront couverts par 10 % des revenus locatifs (la différence entre le loyer payé par le locataire et le loyer reçu par le bailleur), et les subventions pour les cas nécessitant un travail social devront être couvertes par le budget central à travers l'ANL. La contribution de deux mois au fonds de garantie des risques doit être prélevée sur les fonds propres des AIVS, ce qui les encouragera à une gestion efficiente. Le fonds de garantie des risques est géré par l'ANL, qui approuvera les paiements sur ce fonds uniquement lorsqu'une AIVS prouvera qu'elle aura fait tout ce que l'on peut attendre afin de gérer correctement les propriétés (recouvrement des loyers, contrôle des propriétés, etc.).



Modèle financier des Agences immobilières à vocation sociale, coordonné par une Agence nationale du logement (ANL)

La soutenabilité financière est garantie par les estimations de coût réalistes et la structure incitative du modèle. Un certain nombre de mesures doivent être prises afin d'assurer cette soutenabilité organisationnelle, entre autres l'assurance de la coopération du locataire et la protection adaptée des propriétés gérées par une AIVS. Sauf lorsqu'un locataire se trouve dans un cas de force majeure – ce qu'il devra immédiatement signaler à l'AIVS – tout comportement non coopératif devra être sanctionné par une réaction rapide impliquant un travail social et/ou l'intervention d'une agence médiatrice agissant pour le compte de l'AIVS ; lorsqu'un accord satisfaisant ne pourra être obtenu, l'AIVS devra fournir une solution de sortie au locataire, soit en l'orientant vers le système d'aide aux sans domicile ou vers un logement social de qualité inférieur (selon disponibilité).

Enfin, nous avons proposé un projet pilote pour tester la soutenabilité du modèle. Différentes institutions ont déjà exprimé leur intérêt pour ce programme, parmi lesquelles des ONG et diverses autorités locales. Une municipalité, la Ville de Szombathely, a déjà pris la décision d'introduire au niveau municipal un projet pilote suivant un modèle similaire, ne comportant néanmoins pas de subvention publique, et déployé à une moindre échelle (niveau local). Les bailleurs privés contactés par nos soins ou par nos partenaires de projet durant nos travaux de recherche se sont montrés ouverts à l'idée d'une organisation qui pourrait assumer une partie des risques leur incombant en contrepartie d'une légère baisse des revenus locatifs. De plus, même certains acteurs du secteur économique concerné – institutions financières, agences étatiques – ont exprimé leur soutien au projet, et l'introduction d'Agences immobilières à vocation sociale pourrait permettre de faire converger leurs intérêts fragmentés dans un même cadre. Les décideurs politiques occupant des positions clés ne se sont pas encore engagés pour un tel projet, mais ils ont déjà réalisé leur besoin de solutions nouvelles afin de créer un secteur du logement abordable présentant une forme de location fiable et stable. La question centrale du rôle que jouera ce modèle à l'avenir réside dans le type d'intérêt politico-institutionnel qui peut être mobilisé pour l'introduction et le soutien des activités d'Agences immobilières à vocation sociale.

#### BIBLIOGRAPHIE :

- > Central Statistical Office (CSO) : National Census data, 1990 ; 2001 ; 2001 ; Statistics on housing and public utilities : [www.ksh.hu/housing\\_and\\_public\\_utilities](http://www.ksh.hu/housing_and_public_utilities)
- > Central statistical Office (CSO) : Statistiques du marché du travail [Munkaerő-piaci folyamatok] – en hongrois ; publié le 8 mars 2013, [www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mpf/mpf1212.pdf](http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mpf/mpf1212.pdf)
- > Hegedüs, 2013 : « Social housing in Hungary : Ideas and plans without political will » in Hegedüs-Lux-Teller (ed) : *Social Housing in in Transition Countries*, pp. 180-194 Routledge 2013.
- > Hegedüs-Horváth, 2013 : « Éves jelentés a lakhatási szegénységről » (Annual Report on Housing Poverty), en hongrois ; Budapest, Habitat for Humanity Hungary. [www.mri.hu/wp-content/uploads/2013/10/jelentes\\_vegliszoveg\\_web.pdf](http://www.mri.hu/wp-content/uploads/2013/10/jelentes_vegliszoveg_web.pdf)

## France : La nécessaire reconnaissance d'un droit d'usage opposable à la vacance

CHRISTOPHE DRIESBACH / DECEMBRE 2013



*Christophe Driesbach est architecte et militant de Jeudi Noir. Ce collectif a été créé en 2006 pour dénoncer le mal-logement en général et la flambée des loyers en particulier<sup>1</sup>.*

Qu'il s'agisse d'immeubles bâtis immédiatement utilisés ou de terrains nécessitant une construction précaire, l'occupation de propriétés laissées vacantes est une pratique aussi ancienne que controversée. Si l'archéologie fait remonter ces luttes à l'âge de bronze<sup>2</sup>, l'histoire du squat politique en France retient surtout le début du XX<sup>e</sup> siècle et Georges Cochon<sup>3</sup>. Menant tout à la fois une action directement utilitaire, l'occupation de logements vides par des nécessiteux et une action médiatico-politique avec par exemple l'occupation de la cour de la préfecture de police ou l'installation de baraquements dans le jardin des Tuileries<sup>4</sup>, il est un précurseur des différentes associations ou collectifs qui existent aujourd'hui.

[1] Collectif Jeudi Noir, *Le petit livre noir du logement*, La Découverte, 2009, 166 p.

[2] La propriété du sol naît à l'âge du bronze : [www.sciences.blogs.liberation.fr/home/2013/06/la-propr%C3%A9t%C3%A9-du-sol-na%C3%A0t-%C3%A0-l-%C3%A2ge-du-bronze.html](http://www.sciences.blogs.liberation.fr/home/2013/06/la-propr%C3%A9t%C3%A9-du-sol-na%C3%A0t-%C3%A0-l-%C3%A2ge-du-bronze.html)

[3] Présentation de Georges Cochon : [www.militants-anarchistes.info/spip.php?article911](http://www.militants-anarchistes.info/spip.php?article911)

[4] Exemples d'actions initiées par Georges Cochon : [www.archyves.net/html/GeorgesCochonetlessanslogie.html](http://www.archyves.net/html/GeorgesCochonetlessanslogie.html)



Squat du DAL et de Jeudi Noir, 2 rue de Valenciennes, Paris /  
Crédit photo : Jeudi Noir

## Le squat : au cœur du débat sur le droit de propriété

Le squat, questionnant la notion de propriété perçue comme un élément fondamental de notre société, s'inscrit par la force des choses et souvent par les forces de police, dans un rapport géographique et temporel au droit et à la justice.

En France, la justice oppose le droit de propriété, droit constitutionnel, au droit au logement, reconnu seulement « *objectif à valeur constitutionnel* » et fait du premier un droit supérieur justifiant l'expulsion des occupants. Des personnes mal-intentionnées ou mal informées réclament même la prison pour les squatteurs. Pourtant, bien qu'on puisse gloser sur la notion d'illégalité, il est important de rappeler que squatter n'est pas illégal. Aucune loi n'interdit en effet de s'abriter dans un immeuble vide, même, le squat est un moyen légal d'accéder à la propriété, au moins depuis le code civil de 1804<sup>5</sup>.

Car, si la propriété est effectivement une notion centrale du droit français, la société a prévu, comme pour tous les droits, un système équilibré où l'usage, la possession, a sa place. La propriété légale n'est pas un bloc entier, mais peut se diviser en nu-propriété et usufruit. Dans le cadre d'une occupation, il est important de noter que l'usufruit n'est pas utilisé (auquel cas il y aurait sans-doute une violation de domicile), et que la nu-propriété, qui permet d'aliéner le bien, n'est pas touchée par l'occupation : un propriétaire peut vendre un local squatté. Assimilable à une réquisition forcée, on ne peut, dès lors, qualifier le squat de privation de propriété<sup>6</sup>.

## Droit du domicile versus droit de propriété

De la même manière, lors de l'occupation, ce n'est pas seulement le droit au logement, que les juridictions relèvent à juste titre comme opposable au seul état, qui est revendiqué, mais c'est aussi le respect de la vie privée, le droit du domicile. Le droit européen comme le droit français accordent à juste titre une grande importance à sa protection. Pour les particuliers, c'est en 1832 que la violation de domicile est introduite, et depuis, la Cour de Cassation a eu le temps de

[5] Usucapion, voir art. 2258 à 2275 du code civil.

[6] Conseil Constitutionnel, DC n°98-403, considérant 31, et plus largement sur l'absence de privation de propriété QPC n°2010-60.

développer une jurisprudence conséquente. Contrairement à d'autres pays, la notion couvre un périmètre étendu, puisqu'il s'agit d'un « *lieu où, que l'intéressé y habite ou non, a le droit de se dire chez lui, quel que soit le titre juridique de son occupation et l'affectation donnée aux locaux* »<sup>7</sup>.

Ainsi, des locaux professionnels sont considérés comme le domicile de l'entreprise et protégés par cette loi<sup>8</sup>, tout comme les résidences secondaires ou les logements occasionnels, même et surtout si personne ne les occupe au moment de l'entrée dans les lieux. En pratique, c'est souvent la présence de mobilier qui fonde le domicile. Dans ce cas, au-delà de la réponse pénale qui prévoit amende et prison, la loi oblige la police à expulser sur la seule plainte de l'occupant légal, un délai minimal de 24h étant laissé pour un éventuel recours.<sup>9</sup>

Il est important de noter que la protection juridique du domicile s'étend bel et bien aux squats et bidonvilles, le fait pour les occupants d'apporter du matériel de couchage et de cuisine créant ce domicile.<sup>10</sup> En pratique toutefois, il est extrêmement difficile dans un tel cas ne serait-ce que de déposer plainte.

## Une loi plus tolérante pour les locaux vides

Dans les faits, au-delà de la prescription acquisitive qui nécessite trente ans d'occupations et donc ne concerne que peu de squat, le droit français a intégré après l'appel de l'Abbé Pierre en 1954, plusieurs dispositions visant à protéger le logement, y-compris celui d'occupants sans droit ni titre, par exemple avec la trêve hivernale et les délais accordés par le juge.

La trêve hivernale est une vieille pratique du droit au logement. Elle trouve son origine dans l'article 3 de la loi du 3 décembre 1956, signé entre autres par le président René Coty, et le garde des sceaux, un certain François Mitterrand. À l'époque, elle s'applique à tous, quelque soit le statut légal de l'occupation. En fait, l'article premier de cette loi, qui permet aux juges d'accorder des délais, précise même que cette possibilité est ouverte sans que les occupants aient à justifier d'un titre à l'origine de l'occupation, donc aux squatteurs. La seule exception prévue par la loi, c'est lorsque les locaux occupés sont concernés par un arrêté de péril : si l'immeuble est dangereux, les forces de l'ordre peuvent procéder à l'expulsion.

Pendant trente-quatre ans, la formulation de la loi ne bouge pas. Elle se trouve simplement intégrée dans le nouveau Code de la construction et de l'habitation

[7] Cass. Crim., 4 janvier 1977, n° 76-91105.

[8] Ce qui a permis de condamner pour violation de domicile les militants de Greenpeace étant entré dans le parc d'une centrale nucléaire...

[9] Loi 2007-290 du 5 mars 2007, article 38.

[10] Tribunal Correctionnel de la Seine, 16 mars 1949.

en 1978. Ce n'est qu'au début des années 1990 qu'une loi vient modifier la trêve hivernale : en juillet 1991, apparaît une petite phrase intéressante : « *Les dispositions du présent article ne sont toutefois pas applicables lorsque les personnes dont l'expulsion a été ordonnée sont entrées dans les locaux par voie de fait.* » Une toute dernière codification en juin 2012 a fait passer cette disposition dans le code des procédures civiles d'exécution.

La question de l'entrée dans les lieux par voie de fait se retrouve très régulièrement devant les tribunaux dans le cas des squatteurs, car en plus de la trêve hivernale, elle conditionne souvent, selon l'appréciation des juges, l'octroi des deux mois de délais suivant le commandement de quitter les lieux.<sup>[11]</sup> Au moment des débats parlementaires de 1991, la notion paraissait claire : « *Deux conditions devront toutefois être réunies pour qu'une telle expulsion puisse être ordonnée. D'une part la voie de fait, c'est-à-dire l'acte de violence ou d'effraction devra être prouvé. Le juge ne saurait en effet présumer l'existence d'une voie de fait, ni fonder sa décision sur la seule circonstance que les personnes concernées se trouvent dépourvues de tout titre. Il faut qu'il y ait eu une violence avérée.* »<sup>[12]</sup>

La jurisprudence exprime d'ailleurs clairement que la voie de fait ne se présume pas, et que la seule occupation sans droit ni titre n'en constitue pas une<sup>[13]</sup>. La voie de fait est par contre établie dès lors qu'il y a dégradation, ou même simplement effraction. En fait, il est de la responsabilité d'un propriétaire de clore son terrain ou son bien, et l'on ne peut priver des protections légales un occupant lorsque celui-ci s'est contenté de pousser la porte.

## Une recrudescence des expulsions

Pourtant, suite à deux décisions du Conseil d'État<sup>[14]</sup>, le gouvernement considère aujourd'hui par défaut que la trêve hivernale ne s'applique pas aux squats ou aux bidonvilles, et depuis quelques années, expulse régulièrement en hiver.

Dans le même temps, les délais prévus à l'actuel article L.412-4 du code des procédures civiles d'exécution, dont la durée était initialement laissée au libre arbitre de la justice, ont été ramenés à trois ans, puis un an seulement en 2009<sup>[15]</sup>.

Une telle limitation progressive des droits des occupants n'est pas spécifique à la France. Ainsi, la législation du squat, longtemps très favorable aux Pays-Bas, s'est récemment durcie. En Angleterre et au Pays de Galles, l'occupation

[11] L412-1 du code des procédures civiles d'exécution.

[12] Barreau de Lyon, tribunal d'instance de Villeurbanne, Alpil. L'occupant sans droit ni titre, regards croisés. Actes du colloque, 2009, p.11.

[13] CA Paris 08/02967, TI Paris 8e 12-07-000112, TGI Paris 07/50407, TI Villeurbanne 12-05-000063.

[14] Conseil d'État 27 novembre 2002 n°251898, Conseil d'État 27 janvier 2010 n°320642.

[15] Loi 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, article 57.

de locaux résidentiels est une infraction pénale depuis septembre 2012<sup>[16]</sup>. En France, une volonté similaire de criminaliser les occupants, et de rendre ainsi légale une expulsion en dehors du contrôle d'un juge, s'est heurtée au Conseil constitutionnel<sup>[17]</sup>.

Si squatter n'est pas illégal, dans une société comme la nôtre la question de la légitimité de cette pratique se posera toujours. Cette légitimité doit non seulement se mesurer aux circonstances de l'espèce (il est légitime pour une personne dans le besoin de s'abriter dans un local ou sur un terrain vacant), mais elle doit également se mesurer à l'aune du comportement étatique.

L'excuse, trop souvent servie lors d'expulsions, de la stricte application des décisions de justice est une hypocrisie visant à ne pas assumer la réalité d'une politique. Parce que les expulsions de squats ou de bidonvilles se passent de justice en se basant sur une pseudo flagrance<sup>[18]</sup>, et parce que l'État se moque de ses propres condamnations lorsque la justice lui enjoint de reloger.

[16] [www.squatter.org.uk/2012/09/squat-law-change-alert/](http://www.squatter.org.uk/2012/09/squat-law-change-alert/)

[17] Conseil Constitutionnel, DC n°2011-625, considérants 51 à 56.

[18] [www.unmilitant.eu/blog/2013/01/05/la-flagrance-en-matiere-de-squat/](http://www.unmilitant.eu/blog/2013/01/05/la-flagrance-en-matiere-de-squat/)





# Se réappropriier le droit pour retrouver une prise sur l'usage du foncier

QUENTIN HECQUET / OCTOBRE 2013



*Quentin Hecquet est coordinateur et juriste du Comité d'action juridique Rhône-Alpes (CAJ). Le CAJ est une association loi 1901 ayant pour objet l'accès au droit en milieu rural. Dans chaque département de Rhône-Alpes, une équipe de bénévoles aidée de salariés juristes propose aux ruraux un appui juridique participatif. L'association dispense aussi des formations juridiques sur diverses thématiques agricoles et rurales.*

**C**et article s'appuie sur l'exemple du foncier en milieu rural en France. Mais l'idée qu'il défend est largement transposable au monde urbain, et à d'autres objets, n'importe où : le droit est un terrain efficace de l'action de transformation sociale, à condition qu'il soit directement et quotidiennement investi par les populations.

## Le foncier, le droit, les droits

La ressource foncière est l'objet de concurrences sur son usage et pour son accès, y compris entre ses fonctions sociales fondamentales que sont l'alimentation et le logement. Elle est le théâtre d'un affrontement permanent entre intérêt général et intérêt particulier. Lorsqu'on constate des déséquilibres entre les usages du foncier et des inégalités entre personnes pour l'accès au foncier, on se pose immédiatement la question des moyens pour rétablir, réguler, garantir, etc. On pense à la consécration d'un droit à l'alimentation et d'un droit au logement qui s'opposeraient aux excès du droit de propriété et de la liberté d'entreprendre.

Il est légitime et nécessaire d'œuvrer à la création de droit pour répondre à des enjeux nouveaux, d'agir pour l'acquisition de nouveaux droits en faveur des populations, notamment les plus démunies. Mais il est essentiel au préalable de prendre en compte le droit existant, évaluer le niveau d'accès des personnes aux droits acquis. Parce qu'il ne suffit pas qu'un droit existe pour qu'il soit effectif dans la réalité sociale : il faut qu'il soit adapté, connu et utilisé.

Si on regarde le droit français s'appliquant au foncier, on verra qu'il existe déjà de nombreuses dispositions législatives et réglementaires dans le but d'une part, d'équilibrer et de planifier les différents usages du foncier, et d'autre part, de donner la priorité à la fonction productive des terres agricoles. Les mécanismes juridiques sont divers mais souvent ils consistent à limiter la liberté de choix du propriétaire quant à la destination et l'usage de son bien. Pour s'en convaincre, listons quelques exemples.

Le code de l'urbanisme, complété par les documents d'urbanisme (schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme, etc.), permettent aux collectivités locales de définir les zones de leur territoire qui sont constructibles ou non, et quels types de constructions sont autorisés. Pour des projets d'intérêt général ou d'utilité publique, les personnes morales de droit public disposent de droits de préemption ou de procédures d'expropriation. Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) ont une mission publique d'intervention sur le marché du foncier rural pour, entre autres, lutter contre la spéculation, installer et conforter des exploitations agricoles, notamment grâce à un droit de préemption. Dans le code rural et de la pêche maritime, le statut du fermage encadre par des dispositions d'ordre public les locations de biens agricoles, dans le but de sécuriser et pérenniser les fermes : durée du bail de neuf ans minimum, encadrement du prix du loyer, renouvellement automatique, cession du bail au conjoint ou au descendant, droit de préemption du fermier, indemnisation des améliorations réalisées, cadrage strict des motifs permettant au propriétaire de reprendre le bien, etc. Le droit de préemption du fermier peut s'accompagner d'une action en révision du prix auprès du tribunal. Quant à la SAFER, elle peut elle-même fixer le prix au moment de la préemption. La réglementation du contrôle des structures subordonne certaines opérations d'agrandissement, de réunion ou d'installation d'exploitation à des autorisations administratives dans le but de répartir les surfaces cultivées entre agriculteurs. La procédure des terres incultes ouvre la possibilité de forcer un propriétaire à exploiter ou faire exploiter des parcelles à vocation agricole. Il existe aussi des outils concernant les logements vacants et les immeubles abandonnés.

Malgré toutes ces dispositions et bien d'autres, on observe une aggravation du rythme d'artificialisation des terres agricoles, une grande difficulté d'accès au foncier pour les nouvelles fermes, une concentration du foncier dans les exploitations déjà les plus grandes, une augmentation du prix des terres agricoles et

du bâti rural, des résiliations ou non-renouvellements de baux ruraux s'accompagnant d'une soustraction à l'usage agricole du bien repris, des parcelles sous-exploitées, de nombreux logements vides. Il apparaît donc que les populations qui en ont le plus besoin ne se servent pas suffisamment des droits qui sont en leur faveur. Alors même qu'ils ont été souvent obtenus par des revendications et mobilisations de terrain.

## De la nécessité d'une approche alternative du droit

Le constat de l'ineffectivité de droits existants nous amène à réfléchir aux conditions de l'exercice du droit. Dans nos sociétés modernes, l'élaboration des lois est déléguée au pouvoir législatif, l'interprétation des normes et leur application sont déléguées au pouvoir judiciaire, la défense des parties est souvent confiée aux avocats. Il apparaît nécessaire de remettre en cause cette relation trop lointaine entre les personnes et le droit, qui s'impose pourtant à elles à chaque instant de la vie et qui constitue l'ensemble des règles régissant la vie de la société.

Le droit est l'affaire de tous et il fait partie de la vie quotidienne : c'est sur cette vision concrète du droit que l'association Comité d'action juridique (CAJ) fonde sa démarche pour l'accès au droit en milieu rural. Son action principale est de proposer aux ruraux un appui juridique participatif et collectif. Sa méthode de travail repose à la fois sur des pratiques de solidarité et sur la participation des individus à la résolution de leurs propres problèmes juridiques. Il ne perçoit pas le droit comme une discipline abstraite pratiquée seulement par des spécialistes en des lieux aux accès limités. Les éléments de droit sont mis en perspective avec les faits concrets auxquels ils s'appliquent, et relativisés en fonction du contexte social, humain, familial, économique, professionnel, relationnel. Le CAJ cherche ainsi à lever les freins à l'accès au droit et au juge, à insuffler de la réalité dans les textes, à redonner de l'autonomie aux personnes.

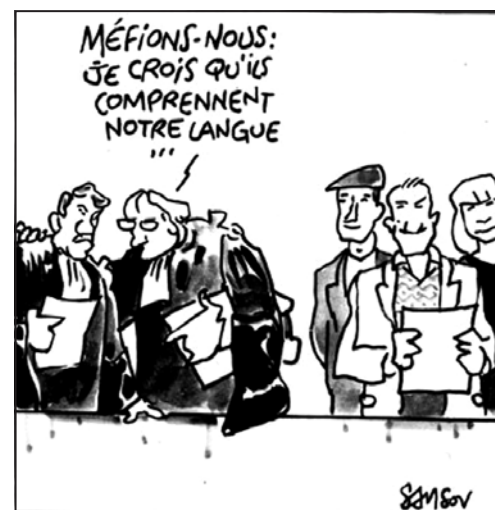
Ces méthodes s'inspirent de celles des boutiques de droit ayant vu le jour en milieu urbain dans les années 1970. En milieu rural, elles étaient pratiquées par l'Association des Fermiers Drômois (AFD), qui aujourd'hui s'est fondue dans le CAJ de la Drôme. Au plus fort de l'activité de l'AFD, de 1976 à 1981, devant les cinq tribunaux de la Drôme compétents en matière de conflit entre propriétaires et fermiers-métayers, ces derniers sont le plus souvent défendus par des délégués de l'AFD et gagnent leur procès dans 70 à 90 % des cas. Ailleurs, où ce travail n'a pas été développé, les fermiers et métayers sont en général défendus par des avocats et perdent leur procès dans les mêmes proportions.

## Le CAJ : problèmes fonciers et méthode d'action

Créé en 2006 par des paysans, le CAJ traite presque exclusivement de situations liées à l'agriculture, dont près des deux tiers concernent le foncier. Les problèmes de baux ruraux sont largement représentés, viennent ensuite les décisions d'urbanisme et de permis de construire, les chemins, les servitudes, le contrôle des structures, l'action des SAFER.

Lorsqu'une personne contacte l'association, elle est mise en relation avec un bénévole qui organise une première rencontre avec tout ou partie de l'équipe. Ce premier temps entre ruraux confère dès le départ un caractère humain au soutien juridique, une proximité sociale et géographique. Après cette première rencontre, des éléments complémentaires sont rassemblés pour mieux connaître la situation : documents, observations de terrain, rencontres avec le voisinage, entrevues avec l'autre partie en cas de conflit. Le CAJ décide de soutenir la personne si la demande lui paraît légitime et si le demandeur s'accorde avec l'équipe sur l'issue à rechercher. Celui-ci adhère alors à l'association. Dans les cas de conflits ou de litiges, le CAJ fait systématiquement une tentative de résolution amiable.

Les bénévoles de l'association ont reçu une formation de base et, la pratique aidant, ils sont capables d'apporter eux-mêmes des éléments de droit. Au besoin, ils font appel aux juristes salariés du CAJ régional pour les préciser. Si un rendez-vous avec le juriste est organisé, plusieurs bénévoles du CAJ sont présents. On instaure alors des échanges triangulaires et équilibrés entre la personne soutenue, les bénévoles et le juriste. Ainsi, la personne ne confie pas son problème au seul juriste, mais participe activement à sa résolution.



Dessin de Samson

La démarche d'appropriation ne s'arrête pas à la porte du tribunal. Si la stratégie juridique est préparée avec le juriste et si, en cas de procédure, c'est lui qui rédige les documents judiciaires (saisines, conclusions, etc.), l'intervention devant le tribunal n'est déléguée ni au juriste du CAJ ni à un avocat. Devant les juridictions qui le permettent, c'est un membre du CAJ qui assiste la personne, jouant, à sa manière, le rôle d'avocat. Devant les tribunaux où l'avocat est obligatoire, le CAJ fait appel à l'un

de ceux qui acceptent de collaborer à la méthode de travail du CAJ et à la stratégie définie avec le demandeur. Sur les problématiques foncières, le CAJ assiste des personnes devant le Tribunal paritaire des baux ruraux et la Cour d'appel. Il accompagne des personnes, sans pouvoir les assister, devant le Tribunal administratif et, plus rarement, devant le Tribunal d'instance et Tribunal de grande instance.

## De l'individu au collectif, du juridique au politique

Après un rendez-vous avec le CAJ de l'Isère lui permettant de connaître ses droits et de se sentir soutenu, un fermier réussit seul à obtenir de son bailleur, et à l'amiable, une révision du prix du fermage. Dans la Drôme, contrainte de saisir le tribunal d'une préemption avec révision du prix sur la ferme qu'elle loue, une paysanne prend conscience de ses droits, amène le propriétaire à renoncer à la vente et décide ensuite de s'impliquer au CAJ. Ces deux exemples montrent qu'au-delà de la résolution de situations individuelles, les pratiques populaires du droit ont un impact plus large. Les personnes reprennent confiance dans leur capacité à agir et s'organiser collectivement. Ne pas individualiser les problèmes permet d'en identifier les éventuelles causes politiques. L'appropriation du droit par les populations leur permet de contribuer à son évolution, en produisant de la jurisprudence, en proposant des modifications des textes, en pesant sur leur application et leur interprétation. Les rapports de force au sein de la société s'en trouvent modifiés. Le droit n'est donc pas neutre, il a un contenu politique. Il peut renforcer ou maintenir certaines dominations, mais il peut aussi servir d'instrument pour des changements.

## BIBLIOGRAPHIE

- > Site du Comité d'action juridique Rhône-Alpes (CAJ) : [www.comite-action-juridique.fr](http://www.comite-action-juridique.fr)
- > « Le droit, terrain de luttes et de solidarités », *Campagnes solidaires* n°195, avril 2005. (disponible en téléchargement)
- > *Quand le droit fait l'école buissonnière*, Patricia Huyghebaert et Boris Martin, éd. Descartes & Cie, 2002
- > *Aux confins du droit*, Norbert Rouland, éd. Odile Jacob, 1991
- > « Pratiques citoyennes de droit 2010 », Laboratoire d'anthropologie juridique de Paris, UMR de droit comparé – Paris I, éd. Karthala, *Cahiers d'anthropologie du droit*, 2011
- > *Le droit et le service public au miroir de l'anthropologie*, Michel Alliot, éd. Karthala, 2003

# Les fonctions sociales de la propriété en Amérique Latine

LETICIA MARQUES OSORIO / OCTOBRE 2013

*Leticia Marques Osorio est brésilienne et avocate spécialiste des droits de l'Homme. Elle a un diplôme de Master en Aménagement urbain de l'Université fédérale de Rio Grande Do Sul (Brésil) et un doctorat en droit de l'Université d'Essex, au Royaume-Uni. Elle est chargée de mission Droits de l'homme à la Fondation Ford/Brésil.*

## Évolution historique

Les études historiques soulignent combien l'approche de la propriété mise en œuvre par les colons en Amérique latine a été façonnée par les traditions juridiques et morales européennes. Les régimes de propriété importés furent initialement créés pour éclipser le système coutumier des peuples autochtones de propriété communautaire ainsi que pour satisfaire les intérêts économiques des colons.<sup>1</sup> Aujourd'hui, la portée et l'application des droits de propriété ont été adaptés en fonction des contextes politiques et économiques. Ainsi, la révision, la promulgation et la mise en œuvre des droits de propriété sont le résultat des enjeux publics et sociaux en présence.<sup>2</sup>

Certains individus et groupes détiennent de grandes propriétés terriennes, leur permettant de contrôler l'assignation et la répartition des terres aux autres. L'affirmation de droits de propriété vise à résoudre les problèmes de la rareté des ressources naturelles, de la valeur des terres et de la densité de population dans les sociétés démocratiques contemporaines.

[1] M. Benschop, L. Osorio et E. Zamora, *Law, Land Tenure and Gender Review Series : Latin America* (2005) United Nations Human Settlements Programme (UN Habitat) 5-6.

[2] T. Ankersen et T. Ruppert, *Tierra y Libertad : The Social Function Doctrine and Land Reform in Latin America* (2006) 19 *Tul Evtl LJ* 69, 70.

Les systèmes juridiques nationaux réservent des traitements différents à ces droits de propriété : certaines Constitutions consacrent le droit de propriété en tant que droit fondamental, de rang normatif équivalent à d'autres libertés individuelles, tandis que d'autres ont limité les intérêts relatifs à la propriété en les définissant dans les codes de droit privé. La plupart des Constitutions latino-américaines expriment le droit de propriété de manière positive – en affirmant « *le droit de propriété est garanti* », par exemple – et certains ordres juridiques ont adopté la notion de fonction sociale de la propriété, reflétant ainsi le fait que les droits de propriété privée peuvent être soumis à l'intérêt général. En outre, de nombreuses Constitutions traitent du droit de propriété dans les chapitres qui réglementent les droits économiques et sociaux plutôt qu'au rang des droits individuels.<sup>3</sup>

### Approches constitutionnelles de la propriété urbaine

La mise en œuvre actuelle de la doctrine de la fonction sociale, d'abord utilisée comme un outil pour restructurer les politiques foncières et donner un fondement juridique et une légitimité aux réformes agraires, a évolué pour englober d'autres objectifs, tels que la fonction écologique et la mise en conformité des réformes foncières urbaines, comme l'illustrent les exemples du Brésil, de la Colombie et du Mexique. Ces pays sont des exemples intéressants de l'évolution de la doctrine de la fonction sociale de la propriété, d'autant plus qu'il s'agit de régimes juridiques emblématiques d'une répartition inégale et de la concentration des terres, des phénomènes dominants dans la région jusqu'à aujourd'hui.

#### Le Brésil

La Constitution brésilienne de 1988 fait explicitement référence à la fonction sociale de la propriété ainsi qu'au droit au logement et aux droits fonciers, dans des dispositions directement justiciables. La fonction sociale de la propriété figure dans la Constitution en tant que principe fondateur, à exécution immédiate, d'un système économique destiné à garantir à tous une vie digne et conforme aux principes de la justice sociale. La Constitution établit un lien entre la fonction sociale de la propriété urbaine et l'approbation des plans d'urbanisation municipaux, ce qui la distingue du traitement de la propriété dans le Code civil de 1916. En effet, à présent la propriété privée relève du droit public. Les bases de ce nouveau paradigme en matière de propriété urbaine ont été jetées dans la Loi de la ville, une loi fédérale votée en 2001 pour réformer les traditions du droit administratif et du droit privé en vue d'étendre la portée de la fonction sociale de la propriété.

[3] C'est le cas, par exemple, de la Constitution brésilienne de 1988, de la Constitution colombienne de 1991, de la Constitution du Honduras de 1982, de la Constitution du Nicaragua de 1987 et de la Constitution du Venezuela de 1999.

La Loi de la ville renforce les compétences des autorités municipales pour réglementer, inciter ou empêcher des évolutions du marché foncier urbain, en particulier de nature spéculative, en fonction de critères d'intégration sociale et de durabilité environnementale.<sup>4</sup> Cette loi fournit des outils concrets pour mettre en œuvre la fonction sociale de la propriété urbaine, comme l'obligation de division des terres ou de construire sur des lots urbains vides, sous ou non-utilisés, des hausses progressives des impôts sur la propriété et l'expropriation de terres grâce aux rémunérations d'obligations de dette publique.

Le développement complet des fonctions sociales de la propriété implique la mise en œuvre des principes suivants : la distribution équitable des bénéfices et des charges liées aux processus d'urbanisation ; le rôle central de l'État dans la définition d'une organisation territoriale adéquate à travers des systèmes démocratiques de planification et de gestion ; la dissociation du droit de construire et du droit de propriété ; la régularisation et l'amélioration des établissements informels où vit la population à faibles ressources grâce à la création de cadres réglementaires urbains spécifiques ; l'égalité de conditions entre acteurs publics et privés dans la promotion du développement urbain ; le renforcement des compétences des municipalités dans le contrôle du développement urbain.

En 2002, un nouveau Code civil a été promulgué : il conditionne l'exercice des droits de propriétés – de faire usage, de jouir et de disposer des biens et de les récupérer de quiconque les possède ou détient injustement – à la mise en œuvre de fonctions sociales, économiques et environnementales. Le droit subjectif du propriétaire sur son bien est ainsi délimité et limité. Le Code dispose que le propriétaire peut être privé de sa propriété s'il s'agit d'une grande propriété terrienne possédée de manière continue et de bonne foi, pendant plus de cinq ans, par un nombre important de personnes ayant amélioré ou enrichi le terrain d'un point de vue social ou économique. Il n'est pas clairement établi qu'un dédommagement doive être versé au propriétaire si la fonction sociale de la propriété a été négligée, mais le concept consacré dans le nouveau Code civil est nettement plus compatible avec la Constitution que l'ancien Code civil de 1916.

En tout état de cause, la jurisprudence en la matière a interprété la propriété privée à la lumière des principes fondamentaux consacrés par la Constitution de 1988 et a reconnu le fait que la fonction sociale de la propriété comporte des obligations pour le propriétaire, qui doivent être satisfaites s'il souhaite être protégé d'intrusions éventuelles. On ne peut toutefois pas affirmer qu'il existe un consensus dans la jurisprudence nationale sur tous les changements et les nouveaux aspects qu'implique la perspective de la fonction sociale.

[4] E. Fernandes, *Implementing the Urban Reform Agenda in Brazil* (2007) 19 *Environment & Urbanisation* 1, 177-189 ; 182.



## La Colombie

À l'issue de la réforme constitutionnelle de 1936, fortement influencée par la théorie de Duguit, la Constitution colombienne a reconnu la fonction sociale de la propriété et sa Constitution actuelle (1991) comporte l'une des réglementations les plus avancées en la matière. Bien qu'elle interdise la confiscation de la propriété, elle concède qu'une décision de justice peut invalider la propriété sur un bien acquis par enrichissement illégal si cela a représenté un dommage pour le trésor public ou la morale sociale. Elle établit également que lorsque les besoins publics ou l'intérêt social contredisent des droits individuels, les intérêts privés doivent se soumettre à l'intérêt général. De plus, la propriété y est présentée comme une fonction sociale contraignante. La Constitution légitime un système de recouvrement et de redistribution des hausses de valeurs ou des prix de la propriété privée urbaine si ces hausses sont le fruit d'investissements publics ou de décisions d'aménagement territorial.

La jurisprudence de la Cour constitutionnelle a admis que la Constitution relativise le droit fondamental de propriété et le soumet aux intérêts de la collectivité, en limitant le pouvoir discrétionnaire du propriétaire.<sup>5</sup> Si le propriétaire néglige ses obligations en matière de fonction sociale, sa possession n'est plus protégée légalement et peut-être annulée. La Cour a estimé que le dédommagement n'est pas dû systématiquement en cas de restrictions imposées à la propriété, mais que le dédommagement est dû lorsque l'expropriation implique des sacrifices excessifs par un propriétaire particulier vis-à-vis des autres particuliers se trouvant dans la même situation.

Selon la Cour, la propriété peut également être limitée par une législation adoptée pour le bien de la société, comme pour des motifs d'assainissement, d'urbanisme, de préservation de l'environnement et de sécurité. À cet égard, la Loi n. 9 a été jugée constitutionnelle : elle crée l'obligation pour les promoteurs immobiliers privés de mettre une partie de leurs terrains gratuitement à disposition de la municipalité pour des usages spécifiques comme l'infrastructure routière, les espaces verts, ou les services sociaux.<sup>6</sup>

La Cour a aussi admis que lorsqu'une réforme urbaine a un objectif social, tel que la redistribution de la propriété, cela justifie l'application d'un régime d'expropriation spécifique s'il s'agit d'une ville, ou bien une réduction du montant à verser.<sup>7</sup> Si le bien exproprié était utilisé en tant que logement principal, un dédommagement doit être intégralement versé en espèces pour garantir que les personnes concernées ne se retrouvent pas sans domicile et qu'elles puissent acquérir un nouveau logement pour y vivre.

[5] Corte Constitucional de Justicia, Sentencia C-006/1993.

[6] Corte Constitucional de Justicia, Sentencia C-295/1993.

[7] Corte Constitucional de Justicia, Sentencia C-107/2002.

La Cour a également déclaré l'inconstitutionnalité de la partie de l'article 699 du Code civil qui disposait le « *droit de disposer de manière arbitraire du bien possédé* », puisque cette conception de la propriété contredisait celle de la Constitution.<sup>8</sup> La Cour a estimé que l'expression « *de manière arbitraire* » exprimait un intérêt individualiste notoire incompatible avec le principe d'État social régi par l'État de droit (Estado Social de Derecho), sur lequel prend appui la Constitution. Dans la constitution colombienne, la doctrine de la fonction sociale crée l'obligation positive pour les propriétaires d'employer leur bien à des fins qui non seulement ne soient pas dommageables mais qui soient en plus bénéfiques pour la communauté.

## Le Mexique

On attribue à la Constitution mexicaine de 1917 et à la Constitution allemande de Weimar l'inauguration de la phase de constitutionnalisme social, en consacrant une série de droits sociaux qui articulent différentes dimensions fondamentales de la vie sociale et économique des individus.

Les régimes de propriété reconnus par la Constitution – privée, publique et sociale – découlent des droits de propriété originaux consacrés par la nation mexicaine. Les objectifs principaux étaient la restitution des terres aux peuples autochtones et la réglementation de la propriété et de la répartition du foncier grâce à la réintroduction du système de l'ejido<sup>9</sup>, permettant l'expropriation de grandes propriétés terriennes.<sup>10</sup>

La réforme de 1992 a introduit une série de modifications de la Constitution de 1917<sup>11</sup> :

1. le retrait de l'obligation constitutionnelle de l'État mexicain de redistribuer des terres aux paysans ;
2. l'introduction de la possibilité de vendre et de louer des terres ejido au moyen de procédures spécifiques ;
3. l'encouragement de l'investissement privé à travers des partenariats entre ejidatarios et des entreprises privées pour aménager les terres ;
4. la création de nouveaux types de propriétaires tels que des sociétés commerciales et l'extension de la taille des propriétés pour freiner la multiplication de petites propriétés individuelles (minifundio).

La modification de la Constitution de 1917 a aussi entraîné l'élimination de l'obligation d'utilisation ou d'exploitation dans la définition légale des petites

[8] Corte Constitucional de Justicia, Sentencia C-595-99.

[9] Les *ejidos* étaient les terres autour des villes, détenues collectivement et consacrées à l'utilisation commune, notamment à être des réserves de terres pour les villes. Toutefois, les *ejidos* modernes constituent un régime foncier spécifique issu de la réforme agraire mexicaine de 1917.

[10] MT Castillo, « Land Privatization in Mexico : Urbanization, Formation of Regions and Globalization in *Ejidos* » (Routledge, New York 2004) 31.

[11] AG Brito, « Land Tenure, Housing Rights and Gender Review in Latin America : Mexico » (UN Habitat, Nairobi 2005) 44.

propriétés terriennes rurales exclues de l'expropriation. Cela veut dire que les propriétaires des terres peuvent utiliser leurs terres comme bon leur semble ou ne pas les utiliser, ce qui peut influencer sur le montant du dédommagement versé en cas d'expropriation dans le cadre d'une réforme agraire ou sur l'obligation positive de donner un usage productif à la terre.

Malgré ces changements, la Constitution limite les droits de propriété en établissant une surface maximale de propriété pouvant être détenue, selon le régime d'occupation et les cultures. Elle définit des usages autorisés et des méthodes d'exploitation pour différents types de terres et impose des réglementations spécifiques. Comparée à la Constitution colombienne, elle crée véritablement un plafond sur la surface de propriété terrienne pouvant être détenue individuellement et réglemente les petites propriétés qui sont protégées par ces dispositions. La jurisprudence a évolué pour reconnaître la compétence des autorités locales pour établir des limites au droit à la propriété privée, en particulier en vue de réglementer l'aménagement des établissements informels.<sup>12</sup> Dans les zones urbaines, tous les types de terres sont soumis aux limitations de l'intérêt général<sup>13</sup> même si, en ce qui concerne la réglementation des établissements humains, on impute aux régimes de propriété doubles créés par la Constitution (la propriété privée individuelle et la propriété sociale – *ejidos* et *nucleos agrarios*) la fragmentation du contrôle et de la gestion territoriale.<sup>14</sup>

Bien que la Constitution mexicaine n'emploie pas le terme de « fonction sociale », le concept y est de toute évidence implicite et a été développé par la jurisprudence de la Cour suprême. Le système constitutionnel doit encore reconnaître les droits des résidents des établissements informels, nés d'installations illégales et de sous-divisions des *ejidos* ruraux, en tant que partie prenante du régime de propriété. À ce titre, ils pourraient avoir à remplir une fonction sociale. Mais n'étant pas encore reconnus en tant que tels, ils ne sont pas soumis aux limites de l'État fondées sur des considérations d'intérêt général, comme le précise la Constitution.<sup>15</sup> Par conséquent, les établissements informels se sont disséminés sur le territoire mexicain, avec presque aucun contrôle ni régulation sur les fonctions sociales et environnementales qu'ils devraient pourtant remplir.

Concernant le droit civil, le Code civil fédéral promulgué en 2000 a incorporé le concept constitutionnel de la fonction sociale de la propriété. Le propriétaire peut disposer et jouir de sa propriété conformément aux limitations et dans les modalités établies par la loi, qui peut en restreindre l'usage ou imposer des

[12] A. Azuela et M. Cancino, « Los Asentamientos Humanos y la Mirada Parcial del Constitucionalismo Mexicano » (Mimeo, Mexico DF n.d.).<sup>14</sup>

[13] CF. Arts 4 et 5 de la Loi générale mexicaine sur les établissements humains de 1976, modifiée en 1993.

[14] A. Azuela et M. Cancino, 2.

[15] A. Azuela, « Property in the Post-Post-Revolution : Notes on the Crisis of the Constitutional Idea of Property in Contemporary Mexico » (2011) 89 Tex L Rev 1915, 1926-1927.

conditions sur la jouissance. Le Code civil limite l'exercice de la propriété et interdit les abus de droits.

## La mise en œuvre de la fonction sociale de la propriété

Il existe des traits communs à l'approche des droits de propriété et notamment de leur fonction sociale dans les pays étudiés.

Tout d'abord, la protection de la propriété privée est conditionnée à la satisfaction d'intérêts sociaux, ce qui entraîne une interprétation systémique à partir de valeurs constitutionnelles fondamentales, comme le respect pour la dignité humaine, la solidarité, et la supériorité normative de l'intérêt général. Cette approche est fondée sur l'idée que la fonction principale du droit public est de promouvoir la solidarité sociale.<sup>16</sup>

Ensuite, le fait de conceptualiser la propriété comme ayant une fonction sociale entraîne des obligations positives pour les États, qui doivent réguler les droits de propriété en vue d'une finalité collective. Le devoir de l'État va au-delà de la simple restriction et comprend le devoir positif de garantir la fonction sociale effective de la propriété en créant des limites et des restrictions sur la portée de la propriété, tout en créant différentes catégories et fonctions pour celle-ci.

Enfin, les collectivités locales au niveau des États et des municipalités sont dotées des compétences nécessaires pour imposer des limites et des restrictions sur la propriété privée, en vue d'obtenir des bénéfices collectifs au service de l'intérêt général. Dans ce contexte, les collectivités locales se sont vues attribuer la compétence (et le devoir) d'intervenir dans la propriété, à travers l'utilisation d'instruments légaux appropriés, lorsque le propriétaire ne la met pas effectivement au service de la société.

En Amérique latine, les objectifs de la réforme agraire visant à la redistribution des terres, à la garantie de la sécurité du foncier pour les occupants et à l'accès à d'autres besoins essentiels, tels que l'alimentation, le logement et d'autres services de bases, demeurent non appliqués, malgré les évolutions juridiques et judiciaires qui se sont succédées dans une série de pays de la région.

Environ 1,1 milliards de pauvres sont sans terres et presque 200 millions de personnes n'ont pas assez de terres pour atteindre un niveau de vie décent. L'un des obstacles à l'accès universel au logement et à la terre est la protection de taille accordée à la propriété privée, qui contribue à la concentration des biens et des ressources aux mains de quelques-uns, à l'exclusion des catégories à

[16] F. et H. Laski (trs), L. Duguit, *Law in the Modern State* (1919) (B.W. Huebsch, New York).

faibles revenus. Ceci revient à poser la question gênante de l'application de la loi dans une région qui dispose de nombreuses lois bien conçues, mais qui ne sont pas appliquées.

Bien que la mise en œuvre des droits fondamentaux tels que le logement, la protection de l'environnement ou l'emploi soient consacrée dans de nombreuses Constitutions, à travers la fonction sociale de la propriété, bien souvent ces normes ne sont pas appliquées.

Dans le cas du Brésil, même si de nombreux plans d'urbanisation municipaux évoquent la fonction sociale de la propriété, la plupart ne précisent pas clairement comment cela sera intégré aux politiques territoriales et urbaines en vue d'améliorer l'accès des pauvres aux terrains viabilisés, d'empêcher la spéculation immobilière et d'inciter à l'utilisation des propriétés inoccupées ou sous-utilisées.<sup>17</sup> Ils ne spécifient pas davantage les buts et les délais d'approbation et de mise en œuvre d'instruments destinés à récupérer en partie les investissements publics ayant entraîné la revalorisation de la propriété urbaine, ni les délais pour définir des usages obligatoires ou déterminer des régimes de foncier dans certaines zones de la ville, devant être appliqués par les propriétaires. Il y a très peu d'obligations pesant sur les promoteurs immobiliers et la responsabilité de la création d'infrastructures et de la fourniture de services a largement incombé à l'État. Le manque de participation sociale dans les décisions d'aménagement urbain, la marchandisation de la terre et du logement entraînant une hausse des valeurs des biens, et l'aménagement urbain générateur d'exclusion nuisent à l'application concrète des instruments de la fonction sociale de la propriété. En 2014, certains plans d'urbanisation seront réexaminés, tels que ceux de Curitiba et de São Paulo : ce sera une chance pour que la société civile influe sur des modifications de législation et de politique urbaine, pour une mise en œuvre de la fonction sociale de la propriété.

En Colombie, la répartition des terres est encore foncièrement inégale, ce à quoi s'ajoutent quelques millions de personnes déplacées à l'intérieur du pays. La plupart de ces personnes ne jouissent ni de sécurité foncière ni de l'accès aux services de base ou à des opportunités d'emploi. Le maintien de lots vides ou sous-utilisés dans des zones bien desservies à des fins spéculatives constitue l'une des questions d'action publique les plus pressantes auxquelles se heurtent les municipalités à l'heure de procéder à la régularisation du foncier ou de mettre en place des programmes de logements sociaux. Depuis 2008, la ville de Bogotá a établi la Déclaration de développement prioritaire (Declaratoria de Desarrollo Prioritario), un instrument destiné à générer des terrains viabilisés pour le logement à travers la vente forcée aux enchères de propriétés vides ou sous-utilisées.

[17] O. Santos Jr et D. Montandon, « Os Planos Diretores Municipais Pos-Estatuto da Cidade : Balanco Critico e Perspectivas » (Observatorio das Metropolis IPPUR/UFRJ, Letra Capital 2011) 110-112.

Une obligation d'utilisation sociale pour le logement est associée à ces propriétés vendues aux enchères, afin d'inciter à la construction de logements sociaux. Concernant les obligations des promoteurs immobiliers eu égard à la fonction sociale de la propriété, la Cour constitutionnelle de la Colombie a défendu l'application de la Loi n. 9 de 1989, créant l'obligation pour les promoteurs immobiliers d'affecter une partie de leurs terrains à la construction de logements sociaux, de services publics, de parcs ou d'autres équipements collectifs. Le concept de fonction sociale de la propriété justifie aussi la résiliation des droits de propriété en cas de non-exercice de la possession. Même si la Colombie a adopté des directives pour renforcer la protection des droits fonciers collectifs dans les établissements urbains informels, le cadre légal de la prescription acquisitive pourrait aussi être envisagé en tant qu'outil de régularisation des droits fonciers des habitants urbains précaires.

La fonction sociale de la propriété va au-delà d'une simple limitation du droit de propriété, puisqu'elle a un impact sur son exercice mais aussi sur le droit de propriété lui-même. Les changements de l'institution sociale de la propriété ne se limitent pas à une réduction des pouvoirs des propriétaires ou du volume des droits de propriété par rapport aux limites légales qui lui sont imposées. La fonction sociale a été consolidée pour devenir un principe général fondamental définissant un nouveau rôle pour la propriété, ce qui se reflète dans sa structure et son contenu. La fonction sociale est devenue le fondement et la justification des pouvoirs des propriétaires sur l'objet de la propriété, donc un moyen de contrôler l'exercice subjectif du droit de propriété. Le droit de propriété, au sens libéral, a été profondément modifié par l'approche de la fonction sociale qui transforme les éléments clés de la définition traditionnelle de la propriété. En transformant la structure du droit de propriété, la fonction sociale façonne les droits et devoirs des propriétaires ainsi que le rôle que doit jouer la propriété dans le développement de la société. L'« intérêt social », en tant que limitation légale du droit de propriété, signifie que la fonction sociale de la propriété contribue à la mise en œuvre effective d'autres droits sociaux.

#### BIBLIOGRAPHIE

- > A. Posada et R. Jaen (trs), L. Duguit, *Las Transformaciones del Derecho Público y Privado* (Editora Comares S.L., Granada 2007).
- > E. Fernandes et M. Maldonado, *Law and Land Policy in Latin America : Shifting Paradigms and Possibilities for Action* (July 2009) Landlines (Lincoln Institute of Land Policy).
- > JT. Alfonsin, *O Acesso a Terra como Conteúdo de Direitos Humanos Fundamentais : a Alimentação e a Moradia* (Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre 2003).
- > T. Ankersen et T. Ruppert, « Tierra y Libertad : the Social Function Doctrine and Land Reform in Latin America » (2006) 19 *Tulane Environmental Law Journal* 69.
- > L. Osorio (coord.), *Estauto da Cidade e Reforma Urbana : Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras* (Sergio Antonio Fabris, Porto Alegre 2002).

# L'Andalousie ouvre la voie : occupations populaires et réponse institutionnelle. Des *corralas*<sup>1</sup> à la loi sur la fonction sociale du logement

MARTA SOLANAS DOMÍNGUEZ / DÉCEMBRE 2013

*Marta Solanas Domínguez est chercheuse à l'Université Pablo de Olavide de Séville et militante qui s'intéresse aux espaces de production et gestion sociale de l'habitat et aux systèmes coopératifs appliqués au logement et à la ville. Elle est membre de l'Inter-commission du Logement de Séville, du collectif Habitares et de l'association Arquitectura y Compromiso Social.*

Aujourd'hui, l'Espagne est un exemple négatif quant aux effets des politiques néolibérales sur le droit au logement et à la ville. Depuis le milieu du XX<sup>e</sup> siècle, la priorité a été mise sur la propriété individuelle, en considérant que le marché immobilier assurerait l'accès au logement<sup>2</sup>. On en constate les effets : plus de trois millions de logements vacants<sup>3</sup> et, parallèlement, 212 exécutions hypothécaires et 159 expulsions, chaque jour<sup>4</sup>.

[1] Le terme *corrala* désigne historiquement un ensemble urbain de petits logements populaires distribués autour d'une cour intérieure par des galeries ou couloirs. Il a été repris ces dernières années par les mouvements d'occupation d'immeubles vacants à travers l'Espagne.

[2] Voir une vision large et détaillée dans Naredo, J. M., « El modelo inmobiliario español y sus consecuencias », in Naredo, J.M ; Taibo, C. *De la burbuja inmobiliaria al decrecimiento*. Madrid : Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2013.

[3] Recensement 2011 : 3 443 365 logements vacants (sur la même période, 4 262 069 logements ont été construits). Source : Instituto Nacional de Estadística. Disponible sur [www.ine.es](http://www.ine.es).

[4] Données de 2011, citées dans : Colau, A ; Alemany, A. *Vidas hipotecadas. De la burbuja inmobiliaria al derecho a la vivienda*. Barcelone : Cuadrilátero de libros, 2012. Disponible sur [www.afectadosporlahipoteca.com/wp-content/uploads/2013/01/vidas-hipotecadas.pdf](http://www.afectadosporlahipoteca.com/wp-content/uploads/2013/01/vidas-hipotecadas.pdf)



« C'est notre maison sans lumière, sans eau, sans peur » / Crédit Photo : Corrala Utopia, 2013

Les expulsions sont exécutées par les entités bancaires (qui maintiennent la dette des personnes expulsées), dans le cas d'arriérés de paiement de crédits hypothécaires. Des milliers d'autres personnes sont expulsées de logements en location y compris de logements « sociaux », relevant de la propriété publique.

## L'Andalousie se lève : depuis les expériences antérieures, en passant par le Mouvement des Indignés, jusqu'aux *corralas*

En Andalousie, le débat sur le droit à la ville présente une longue trajectoire<sup>5</sup>, aussi bien concernant le logement que l'espace public. En 2011, à partir des assemblées du Mouvement des Indignés (dit 15-M)<sup>6</sup>, s'organise l'Inter-commission du Logement-15-M, qui présente en mars 2012 un rapport sur l'impact des évictions et expulsions dans la ville. Sont mis en place 12 points d'information et de rencontre relatifs au logement (PIVE)<sup>7</sup>, des lieux de conseil, de soutien mutuel et d'organisation collective.

Au sein de l'un d'eux, un groupe de voisins décide d'occuper un immeuble vide depuis plusieurs années : les situations dans lesquelles elles se trouvent rendent impossible une autre voie d'accès à un logement (ayant eu recours à toutes

[5] Voir les articles d'Ibán Díaz sur [www.isotropia.wordpress.com](http://www.isotropia.wordpress.com). Voir la publication collective *El gran pollo de la Alameda*. Séville, 2006. [www.nodo50.org/granpollodelaalameda/pollo.html](http://www.nodo50.org/granpollodelaalameda/pollo.html)

[6] Mouvement né le 15 mai 2011 : établissement de campements sur les places centrales des principales villes du pays. Peu après, le mouvement amène à la constitution d'assemblées de quartiers.

[7] En espagnol, *Puntos de Información y Encuentro sobre Vivienda*.



les administrations publiques «compétentes», sans résultats). Le 17 mai 2012, l'occupation est rendue publique et la Corrala de vecinas la Utopía<sup>8</sup> voit le jour. Par la suite, d'autres groupes s'organisent, reproduisant la dynamique employée par ces voisines. Pendant plusieurs mois, ces groupes font connaissance et créent des liens. Ils s'organisent et se conseillent avec des groupes de soutien quant à toutes les étapes nécessaires (questions légales, détails techniques, logistiques et autres). La communication constitue un élément clé : expliciter leurs objectifs, leurs motifs et leur intention de payer pour les logements, en fonction de leurs revenus<sup>9</sup>.

D'autres immeubles ont ensuite été occupés, à Séville, Malaga, Huelva, Grenade, ainsi qu'ailleurs en Espagne. Parmi les occupations les plus connues, on compte celles dites de la *Obra Social PAH*<sup>10</sup>. S'y ajoutant d'autres initiatives<sup>11</sup>, le nombre croissant d'immeubles «libérés» approfondit le débat sur la fonction sociale du logement et rapproche leurs habitants de la satisfaction du droit au logement.

Le Mouvement andalou pour le droit au logement (MADV, Movimiento Andaluz por el Derecho a la Vivienda) met en avant une approche large de la compréhension de la problématique de l'accès au logement et sa pérennité. La puissance de l'incidence de la «crise économique» rend les expulsions pour hypothèques impayées plus visibles. Le grand impact, la mise en visibilité et l'acceptation de la PAH en est une illustration. De la même manière, les institutions centrent le débat et les propositions sur la problématique des exécutions hypothécaires.

## Analyse de la loi andalouse : la fonction sociale du logement (tous les logements ? pour tout le monde ?)

En Espagne, bien que la politique du logement relève de la compétence des communautés autonomes, pour ce qui concerne les expulsions, la capacité et l'obligation de légiférer incombent à l'exécutif central<sup>12</sup>. L'État cherche ainsi à «protéger» la «crédibilité» des institutions bancaires et financières. La séquence

[8] Littéralement, la résidence populaire de voisins de l'utopie.

Voir le site [www.corralautopia.blogspot.com.es](http://www.corralautopia.blogspot.com.es)

[9] La campagne de communication a remporté un grand succès au niveau international, contrastant avec le traitement reçu de la part de la presse locale.

Voir un reportage dans *The Guardian* en mars 2013 :

[www.theguardian.com/world/2013/mar/04/corralamovement-occupying-spain](http://www.theguardian.com/world/2013/mar/04/corralamovement-occupying-spain)

[10] PAH signifie «Plateforme des victimes de l'hypothèque», «Plataforma de Afectados por la Hipoteca» en espagnol. Cette initiative naît en 2009 avec des personnes qui ne peuvent pas continuer à payer leurs hypothèques.

Pour plus d'information voir [www.afectadosporlahipoteca.com](http://www.afectadosporlahipoteca.com) et Colau, Alemany (2012), op. cit.

[11] On recense notamment à Barcelone, le «500x20», à Madrid, la *Oficina de Vivienda* (littéralement, «Bureau du logement»), et dans d'autres villes les collectifs *Stop Desahucios* (littéralement, «Stop expulsions»).

[12] Loi hypothécaire, fondée sur le Décret du 8 février 1946.

de réglementations approuvées<sup>13</sup> a inclus un code de bonnes pratiques, afin de favoriser la dation en paiement<sup>14</sup>. Un autre décret-loi a instauré un «moratoire» de deux ans et faciliterait l'accès à la location sociale. Mais cette dernière est limitée à des extrêmes d'exclusion sociale le rendant valide pour très peu de gens. On a aussi assisté à la création de la SAREB (Société de gestion des actifs provenant de la restructuration bancaire, Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria, surnommée Banco Malo, la mauvaise banque) qui gère les actifs immobiliers en provenance des entités bancaires «sauvées» (seuls 10 % de ces actifs sont destinés à la «location sociale»). Enfin, est née la loi 1/2013, qui «n'inclut de manière un tant soit peu crédible aucune des trois revendications portées par ILP<sup>15</sup> : ni la dation en paiement rétroactive, ni un large moratoire sur les expulsions pour raisons économiques, ni la location sociale pour les familles et personnes touchées»<sup>16</sup>.

Dans ce cadre, dans les autres communautés autonomes, on suit avec attention la proposition de la Communauté autonome d'Andalousie, avec la Loi 1/2013 de mesures pour assurer le respect de la fonction sociale du logement<sup>17</sup>. Appelée par certains loi anti-expulsions, elle apporterait une solution au problème de logement de centaines de milliers d'Andalous. Surnommée par d'autres loi des expropriations, elle signifierait une distorsion du marché et une paralysie du crédit pour les nouveaux et hypothétiques acheteurs.

En analysant cette loi, on trouve dans l'exposition de ses motifs la reconnaissance d'une situation actuelle d'urgence socioéconomique. Sans pour autant reconnaître les erreurs commises précédemment par la même institution, elle fonde ses propositions sur la nécessité de commencer à considérer le logement comme un droit plutôt que comme un objet de spéculation. L'un de ses apports est d'avoir mis l'accent, depuis l'institution, sur la fonction sociale que tout logement doit remplir. Elle contient un outil valide et fortement revendiqué en amont, la création d'un Registre des logements inoccupés. Parmi ses contributions, on compte aussi la définition du logement inoccupé, qui serait celui qui est vide plus de six mois par an<sup>18</sup>.

L'intérêt de la création de ce Registre est lié à l'un des objectifs de la loi : porter sur le marché locatif de nombreux logements, et entraîner une baisse des prix généralisée. Pour cela, deux mesures sont proposées. Pour les particuliers

[13] Pour approfondir sur ce point, voir : G. Pisarello : «Vivienda para todos : no quieren, pero se puede», 14 juillet 2013 [www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=6155](http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=6155)

[14] La dation en paiement consiste à l'élimination de la dette en échange de la remise du logement.

[15] ILP : Initiative législative populaire (Initiativa Legislativa Popular), formule à travers laquelle les citoyens peuvent présenter des propositions de loi. L'une des premières campagnes de la PAH a consisté à présenter une ILP.

[16] Pisarello, op. cit.

[17] Le texte juridique est disponible sur [www.juntadeandalucia.es/boja/2013/198/1](http://www.juntadeandalucia.es/boja/2013/198/1)

[18] Sont établis de même les critères pour considérer qu'un logement est inoccupé : quantités consommées d'eau et d'électricité, entre autres.

(personnes physiques), il s'agit de « mesures incitatives » : aide aux propriétaires pour leur donner confiance au moment de louer. Pour « les banques » (personnes morales), sont prévues des sanctions pour chaque maison vide, qui pourraient atteindre 9000 euros par unité.

L'autre mesure phare consiste à l'expropriation temporaire de l'usage de logements<sup>19</sup>, lorsqu'ils se trouvent dans la dernière ligne droite du processus d'éviction hypothécaire. Avec une durée maximale de trois ans, les habitants paient jusqu'à 25 % de leurs revenus, de sorte que la Communauté autonome d'Andalousie verse annuellement au propriétaire 2 % de la valeur pour laquelle le logement a été acquis aux enchères. Fin décembre 2013, on comptait 33 dossiers ouverts, bien que seulement deux aient été concrétisés.

Enfin, il est intéressant de tenir compte de ce qui s'est passé lors de l'approbation de la Loi, remplaçant le décret « gelé »<sup>20</sup>. Une série de modifications ont été incluses, comme la reconnaissance de certains cas qui avaient été oubliés concernant l'expropriation de l'usage. D'autre part, on constate une avancée dans la reconnaissance des personnes expulsées pour impayés de loyer comme faisant partie de la population touchée : elles pourraient recevoir de l'aide sous forme de subventions<sup>21</sup>. Néanmoins, précisons que les logements en location ne sont pas susceptibles d'expropriation de l'usage.

Dans le cadre de cette loi, les grands oubliés sont encore les personnes qui ont décidé de s'organiser et de prendre en charge par elles-mêmes la résolution de leurs besoins, participant à garantir le droit que leur reconnaît la Constitution dans son article 47. Les personnes qui vivent dans les différentes *corralas* exigent l'expropriation des immeubles dans lesquels elles habitent<sup>22</sup>.

## Les collectifs répondent. Et continuent à aller de l'avant.

Le MADV reconnaît une avancée, le débat indispensable s'étant installé dans d'autres secteurs de la société. Mais il considère que la portée de la loi est limitée, sa mise en œuvre lente, et les canaux de participation peu clairs ou inexistant. Par exemple, il convient de se souvenir quelle avait été la proposition précédant immédiatement l'approbation du décret. Le MADV revendiquait la déclara-

[19] Il convient de dissiper la confusion créée par l'annonce de cette mesure : elle ne concerne pas des logements vides, mais des logements habités par les personnes qui les ont achetés. Le logement doit avoir été mis aux enchères et la famille conservera sa dette si elle ne parvient pas à négocier la dation en paiement.

[20] En avril 2013, un décret-loi avait été approuvé, suspendu par le Tribunal constitutionnel (du fait d'un recours déposé par le gouvernement central : il s'agirait d'une atteinte au droit de propriété).

[21] Cet élément dépendra, d'un autre côté, du Plan de logement et réhabilitation, sans budget attribué. [www.juntadeandalucia.es/fomentoynvivienda/portal-web/web/areas/vivienda/texto/97d169ca-37ec-11e3-9eca-59261f2f7fc0](http://www.juntadeandalucia.es/fomentoynvivienda/portal-web/web/areas/vivienda/texto/97d169ca-37ec-11e3-9eca-59261f2f7fc0)

[22] Voir le manifeste de soutien à la Corrala Utopía : [www.corralautopia.blogspot.com/2013/11/manifiesto-de-apoyo-la-corralla-utopia.html](http://www.corralautopia.blogspot.com/2013/11/manifiesto-de-apoyo-la-corralla-utopia.html)

tion d'une urgence résidentielle, qui impliquerait la possibilité de prendre des mesures exceptionnelles, d'éviter les coupures des services de base et d'ouvrir la voie de l'expropriation de l'usage des logements vacants, des *corralas* et autres occupations existantes. Aujourd'hui, on continue à affirmer que l'urgence résidentielle existe et s'approfondit : chaque jour, des personnes plus nombreuses sont « déconnectées » des services de bases (eau, électricité, gaz) car elles ne peuvent pas payer.

L'Andalousie ouvre la voie. Sa démarche : occuper des espaces qui reviennent légitimement aux personnes, c'est-à-dire un logement digne, une place dans la ville. Ses méthodes : rendre visible, dévoiler les détails d'une réalité qui se précarise plus chaque jour, ouvrir des espaces de débat et provoquer la concrétisation d'actions, de faits. Son objectif : obtenir la pleine reconnaissance de la fonction sociale du logement et de la ville. Ceci implique la mise à disposition des logements vacants dans les environnements urbains qui comptent avec les services appropriés et le rétablissement des services d'eau, électricité et gaz. Pour toutes les personnes.

## BIBLIOGRAPHIE

- > Díaz, Ibán. « Las asambleas de base y la lucha por la vivienda digna en Sevilla. » Dans la revue *El Topo*, n°1. p. 12. Disponible sur [www.eltopo.org](http://www.eltopo.org)  
<https://docs.google.com/file/d/0B1YwbhjdXZYuQnNUQWo4MlhyRXM/edit>
- > Torres, Salva. « Precarios : de la esclavitud de la hipoteca a la dictadura del alquiler. » Sur le site *Rebelión*, 14/11/2013. [www.rebelion.org/noticia.php?id=176843](http://www.rebelion.org/noticia.php?id=176843)
- > Publication collective. « Viviendo la vivienda en Andalucía. Más allá de la hipoteca. » Dans la revue *El Topo*, n°1. p. 10-11.  
Disponible sur <https://docs.google.com/file/d/0B1YwbhjdXZYuQnNUQWo4MlhyRXM/edit>
- > Monographie sur les expulsions et les réponses citoyennes et institutionnelles dans le journal *Diagonal*, n° 207 :  
[www.diagonalperiodico.net/archivo/20171-pisos-la-banca-rescatados-para-la-gente.html](http://www.diagonalperiodico.net/archivo/20171-pisos-la-banca-rescatados-para-la-gente.html)



# La fonction sociale de la propriété : entre revendications sociales et décisions de justice dans la campagne brésilienne

MARIA SILVIA EMANUELLI / NOVEMBRE 2013

*Maria Silvia Emanuelli est coordinatrice du Bureau pour l'Amérique latine de la Coalition Internationale de l'Habitat (HIC-AL).*

Cet article est un extrait du Manuel pour les juges sur la protection des droits des paysannes et paysans<sup>1</sup>, coordonné par Maria Silvia Emanuelli et Rodrigo Gutiérrez Rivas, et qui vise à contribuer à un effort plus large engagé depuis plusieurs années par le mouvement Via Campesina (VC) avec le soutien d'un grand nombre d'alliés, parmi les lesquels on peut citer FIAN International, afin de promouvoir dans le cadre de l'ONU une Déclaration des droits des paysannes et paysans. Parmi les éléments qui structurent cette Déclaration tout comme dans la Charte mondiale du droit à la ville<sup>2</sup>, la fonction sociale de la terre est reconnue dans l'article 4 paragraphe 11 de la version élaborée par VC<sup>3</sup>.

Les cas auxquels nous allons faire référence se distinguent parmi les exemples peu nombreux mais significatifs où un-e juge, devant statuer sur un conflit provoqué par une occupation de terres normalement menée par le Mouvement des travailleurs ruraux sans terre (MST), se prononce contre l'expulsion du mouvement car un *latifundium* ne remplit pas sa fonction sociale.

[1] Le manuel en espagnol : [www.hic-al.org/noticias.cfm?noticia=1469&id\\_categoria=8](http://www.hic-al.org/noticias.cfm?noticia=1469&id_categoria=8)

[2] Le projet de la Charte mondiale du droit à la ville, effort auquel ont contribué de nombreux réseaux et organisations, notamment la Coalition Internationale de l'Habitat (HIC), et dans le cadre duquel des articulations avec la Déclaration de Via Campesina ont été recherchées, peut être téléchargé ici : [www.hic-al.org/derecho.cfm?base=2&pag=derechociudad2](http://www.hic-al.org/derecho.cfm?base=2&pag=derechociudad2)

[3] Le texte de la Déclaration : [www.viacampesina.net/downloads/PDF/SP-3.pdf](http://www.viacampesina.net/downloads/PDF/SP-3.pdf)

Bien que nous nous référions exclusivement au contexte rural dans ce texte, nous partageons avec l'article du Comité d'action juridique Rhône-Alpes<sup>4</sup> la conviction qu'il est possible non seulement que le débat sur la fonction sociale de la propriété s'étende et se déplace vers le contexte urbain comme c'est déjà le cas dans plusieurs pays d'Amérique latine, mais aussi qu'il s'approfondisse et se précise pour devenir un concept « traduisible » et applicable à d'autres latitudes. De plus, pour qu'il devienne réalité au-delà de sa reconnaissance par les lois et politiques, il est nécessaire de continuer à lutter pour sa concrétisation depuis les différents fronts où chacun se trouve.

## La fonction sociale de la propriété dans la législation brésilienne

L'article 5 de la Constitution brésilienne de 1988 établit que la propriété doit remplir une fonction sociale. Les articles 182 et 184 définissent les cas dans lesquels des expropriations peuvent être réalisées à des fins de réforme urbaine et agraire, respectivement. L'article 184 prévoit ainsi : « Il relève de la compétence de l'Union d'exproprier dans l'intérêt social, à des fins de réforme agraire, l'immeuble rural qui ne remplit pas sa fonction sociale, au moyen d'une indemnisation préalable et juste sous la forme de titres de dette agraire, avec une clause de préservation de la valeur réelle, recouvrables dans un délai allant jusqu'à vingt ans, à partir de la seconde année de leur émission, et dont l'utilisation sera définie par la loi ».

L'Institut national de colonisation et réforme agraire (INCRA) est l'organe responsable de la conduite des processus expropriateurs<sup>5</sup> à travers l'inspection des immeubles dans le but de vérifier qu'est remplie leur fonction sociale, laquelle inspection, tel que l'établit l'article 186 de la Constitution, implique d'analyser la productivité d'une propriété (exploitation rationnelle et adaptée) mais aussi l'utilisation adéquate des ressources naturelles disponibles ou la préservation de l'environnement, l'observation des dispositions qui régissent les relations de travail, et l'exploitation qui favorise le bien-être des propriétaires et des travailleurs<sup>6</sup>. Cette procédure est requise afin d'obtenir le décret présidentiel qui déclare l'intérêt social de l'immeuble à des fins de réforme agraire.

[4] Voir l'article dans ce numéro : « Se réapproprier le droit pour retrouver une prise sur l'usage du foncier », Quentin Hecquet, p. 156.

[5] La procédure est prévue par la Loi 8.629/93 : [www.jusbrasil.com.br/legislacao/104141/lei-8629-93](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/104141/lei-8629-93)

[6] Il n'existe pas de consensus sur ce sujet. De sorte que certains auteurs considèrent qu'en étant simplement productive, la propriété remplit sa fonction sociale. Sur cette question, voir Diaz Varella, Marcelo, *Introdução ao direito à reforma agrária : o direito face aos novos conflitos sociais*, Leme-SP, LED Editora de Direito Ltda, 1998, p. 226-256. Cité par : Reis Porto, Luciano, « El poder judicial y los conflictos agrarios en Brasil », *Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales*, Année I, N° 1, janvier-juin 2009, Faculté de Droit de l'Université Autonome de San Luis Potosí, Mexique, p.85.

## L'occupation des terres, la réforme agraire et les juges

Face à la négation systématique du droit à la terre, et afin de faire pression sur l'État pour qu'il mette en pratique la réforme agraire à travers les expropriations<sup>7</sup> des propriétés rurales qui ne remplissent pas leur fonction sociale, le MST a mené au cours des vingt dernières années de multiples occupations. Dans un document publié par le Secrétariat national du MST<sup>8</sup>, on peut lire : « *Le MST mène sa lutte, depuis 20 ans, en se fondant sur la pression pour que le gouvernement et l'État brésilien respectent la Constitution et réalisent la réforme agraire [...]. Les riches du pays, depuis toujours, cherchent à conserver leurs privilèges, y compris en utilisant la loi. En réalité, ils ne défendent pas les droits. Ils défendent les privilèges : la concentration des terres, des revenus, des richesses [...]. La voie qu'il reste aux pauvres est celle consistant à s'organiser pour défendre leur propre vie* ». Les jugements rendus concernant celles-ci répondent fondamentalement à deux situations : l'une liée aux processus expropriateurs, et l'autre aux poursuites civiles et/ou pénales engagées par les propriétaires des terres en conséquence de l'occupation et afin d'obtenir une expulsion. Dans la grande majorité des cas, les décisions des juges obéissent à une logique civiliste, individualiste et patrimonialiste<sup>9</sup> aveugle aux raisons profondes d'un conflit qui implique un large collectif porteur de revendications sociales très concrètes. Ainsi, dans la majorité des cas, les décisions favorisent la propriété privée, en entravant les expropriations, en expulsant le mouvement et en condamnant les dirigeants sociaux.

La criminalisation déployée à travers le droit pénal dans ces cas a été profondément analysée dans divers textes<sup>10</sup>. Nous allons plutôt présenter ici deux jugements qui se démarquent de cette manière de « rendre justice ». Pour des raisons d'espace, nous ne pourrions pas faire référence à plusieurs autres cas qui sont analysés dans le manuel cité plus haut.

[7] Pour de plus amples informations sur la quantité d'expropriations menées au cours des dernières années dans le pays, voir : Balduino, Tomás, « Brasil : héroes y víctimas de la antireforma agraria », 12 avril 2007 : [www.alainet.org/active/16833&lang=es](http://www.alainet.org/active/16833&lang=es). Voir également les rapports annuels de la Commission pastorale de la terre (CPT) : [www.cptnacional.org.br](http://www.cptnacional.org.br)

[8] Secrétariat national du MST, « Legitimidade das ocupações – O MST e a lei », 20 avril 2004 [www.lists.peacelink.it/latina/msg05226.html](http://www.lists.peacelink.it/latina/msg05226.html)

[9] Reis Porto, Luciano, *El poder judicial y los conflictos agrarios en Brasil*, op. cit., p. 86

[10] Selon les données fournies par la CPT dans la publication intitulée *Conflictos en el Campo : « En 2006 le nombre d'emprisonnements en raison de conflits agraires a atteint un total de 917 personnes ; un chiffre qui révèle, dans une certaine mesure, le haut degré de criminalisation de la lutte pour la réforme agraire au Brésil. À ces données, on peut ajouter le traitement partiel de l'appareil répressif étatique appliqué aux délits commis contre les sans-terre. La CPT révèle, par exemple, qu'entre 1986 et 2006, le nombre de sans-terre assassinés dépasse 1 700 personnes. Ces cas n'ont donné lieu qu'à quatre-vingt-six procès et à seulement sept condamnations »*. Ibidem, p.67.

## Cas d'application de la fonction sociale de la propriété

### Tribunal civil de première instance, État de Rio Grande do Sul. Action en réintégration de la possession n° 02100885509, 17 octobre 2001<sup>11</sup>

Après une manifestation au cours de laquelle il était demandé à l'État des politiques actives de redistribution des terres, 600 membres du MST ont occupé 30 000 m<sup>2</sup> d'un domaine agricole de 11 563 529 m<sup>2</sup>. Le propriétaire a engagé une action afin d'être réintégré dans la possession de la terre qui a été rejetée par le juge, qui a eu recours ce qui est peu commun à une analyse de la fonction sociale de la propriété liée à la dignité des personnes. Le jugement affirme en premier lieu que : « *Il est nécessaire de reconnaître l'inefficacité totale des mécanismes juridico-procéduraux traditionnels pour apporter une solution adaptée et raisonnable aux conflits collectifs. En effet, leur individualisation et atomisation ne permettent pas de les résoudre, s'avérant très loin d'atteindre cet objectif, car ils reflètent normalement des revendications sociales dérivées de problèmes structurels et supra-individuels* ».

Pour qu'en cas de dissension entre droits patrimoniaux et droit à une vie digne, les premiers puissent prévaloir, le juge souligne que la propriété doit répondre aux critères lui permettant d'être considérée socialement responsable. De plus, afin de pondérer les intérêts en jeu, le juge situe l'occupation de terres dans le contexte socio-politique général, puisque les membres du MST cherchent à : « *Obliger l'État brésilien à s'acquitter, urgemment, des tâches qui lui ont été imposées constitutionnellement et qui ont été historiquement reportées* ».

Plus loin, il s'exprime ainsi : « *Je ne doute pas de ce que, existant la nécessité de sacrifier l'un de ces droits, le droit patrimonial devra l'être, dans la mesure où la Constitution de la République (art. 1<sup>er</sup>, II et III, et art. 3<sup>e</sup>) a reconnu ici ce que la doctrine et la jurisprudence allemande appellent la "garantie étatique du minimum d'existence" ou la garantie positive de la ressource minimum pour une existence digne. Car quelle est la manière de garantir ce minimum tout en contournant la nécessité de préserver les biens fondamentaux (travail, logement, éducation, santé) qui correspondent à la qualité humaine, sans lesquels on ne pourrait même pas parler de personne ?* ».

Le juge prend également en compte la situation de précarité et de dépendance envers la terre des occupants, de même que l'absence de preuve qui permette de qualifier la propriété comme étant socialement responsable. Par conséquent, il considère l'ordre d'expulsion disproportionné, d'autant plus que, la propriété étant de 11 563 529 m<sup>2</sup> et l'occupation concernant seulement 30 000 m<sup>2</sup>, cette situation n'implique aucun danger pour les biens, ni pour les travailleurs du

[11] Le jugement complet : [www.fian.org/fileadmin/media/publications/Brasil4.pdf](http://www.fian.org/fileadmin/media/publications/Brasil4.pdf)





Occupation de terres par des familles sans terre, Brésil /  
Source : [www.mst.org.br/node/15495](http://www.mst.org.br/node/15495)

domaine agricole, ni pour la production en général. Le juge estime que les motifs des paysans sans terre sont légitimes et s'inspirent du principe de citoyenneté, ces motifs visant à pallier les insuffisances des agissements de l'État. Toute décision qui priverait les paysans du « *minimum d'existence* » constituerait donc une atteinte à leur dignité en tant que personnes, ce qui ne pourrait

en aucun cas être admis. Par conséquent, il appelle les parties à fonder leurs relations sur « *le principe de la "solidarité sociale" établi dans la Constitution de la République (art. 3<sup>e</sup>, I)* ».

### Tribunal de deuxième instance, État de Rio Grande do Sul. Recours en appel n° 598.360.402, 6 octobre 1998<sup>12</sup>

Une entreprise avait engagé une action en récupération de la possession d'un domaine agricole dont elle était concessionnaire car elle avait été occupée le 4 septembre 1998 par 600 familles paysannes liées au MST. En première instance, la mesure sollicitée par l'entreprise a été acceptée, de manière préventive. Le mouvement a interjeté appel de cette décision. Dans un premier temps de la procédure, le juge chargé d'examiner le recours a décidé de suspendre l'ordre d'expulsion des occupants des terres jusqu'à ce que soit définitivement résolue la question de la possession. De plus, le recours interjeté par les paysan/nes contre l'action en réintégration de la possession de l'entreprise a finalement été favorablement reçu. Le juge commence par affirmer que « *le droit n'est pas que la loi* » pour faire référence à la nécessité de tenir également compte du contexte. Ensuite, il approfondit sur le signifié juridique de la propriété et sa protection, établissant que le droit de propriété privée est conditionné au respect des préceptes qui définissent l'usage social de celle-ci.

Pour le juge, la paix sociale, objectif des décisions de justice, a été utilisée comme argument pour avaliser les actions d'éviction encouragées par l'exécutif lors de l'expulsion de « *familles pauvres et misérables* » des terres qu'elles occupaient, faisant ainsi de la justice un dispositif contre les mouvements sociaux. Le juge insiste sur la nécessité de prendre conscience du contexte politique complexe qui est à la base de cette situation. Il estime, également, que la paix ne naîtra

[12] Le jugement complet : [www.fian.org/fileadmin/media/publications/Brasil5.pdf](http://www.fian.org/fileadmin/media/publications/Brasil5.pdf)

pas de l'expulsion ou d'actions destinées à faire prévaloir le droit à la propriété privée, mais bien d'une véritable réforme agraire.

La décision souligne la nécessité de faire prévaloir l'usage social de la propriété sur la conception absolue de ce droit. Tous les magistrats ayant participé à l'élaboration du jugement n'ont pas soutenu cette position, bien qu'elle ait finalement été majoritaire. Le juge rédacteur de la décision, citant le théoricien A. C. Wolkmer, se réfère même à la fonction de la judicature en ces termes : il s'agirait d'« *une véritable force d'expression sociale qui se définit par l'exercice d'une fonction autonome et irréductible par rapport à d'autres sphères de compétence étatique* », et il mentionne les difficultés que rencontrent les opérateurs de la justice pour remplir une telle fonction lorsqu'« *ils ne se montrent pas serviles face à son excellence le marché* ». De plus, il défend le droit au travail des paysan/nes à travers l'accès aux terres, indiquant que toute réforme agraire doit avoir pour fin la personne, et qu'en l'absence d'une telle réforme, les paysan/nes se voient obligé/es à occuper les terres pour exercer leurs droits. Le rédacteur se montre également ferme dans son exposition argumentative sur la fonction sociale de la propriété dans sa dimension active et passive.

Dans le cas analysé, il considère que la propriété se caractérise par sa productivité (dimension active), mais aussi par le non-respect d'obligations fiscales incombant à l'entreprise qui sollicite l'expulsion des familles paysannes (dimension passive). Considérant aussi bien les impayés que le manque de génération d'emplois, le juge conclut que la propriété ne remplit pas sa fonction sociale. Par conséquent, il accède au recours interjeté par les familles paysannes contre l'ordre d'expulsion.

### BIBLIOGRAPHIE

- > Balduino, Tomás, « Brasil : héroes y víctimas de la antireforma agraria », 12 avril 2007, ALAI : [www.alainet.org/active/16833&lang=es](http://www.alainet.org/active/16833&lang=es)
- > « Charte mondiale pour le droit à la Ville » (en espagnol) : [www.hic-al.org/derecho.cfm?base=2&pag=derechociudad2](http://www.hic-al.org/derecho.cfm?base=2&pag=derechociudad2)
- > « Commission pastorale de la Terre – Rapports annuels » (en portugais) : [www.cptnacional.org.br](http://www.cptnacional.org.br)
- > « Déclaration des droits des paysans et des paysannes » (en espagnol) : [www.viacampesina.net/downloads/PDF/SP-3.pdf](http://www.viacampesina.net/downloads/PDF/SP-3.pdf)
- > Díaz Varella, Marcelo, *Introdução ao direito à reforma agrária : o direito face aos novos conflitos sociais*, Leme-SP, LED Editora de Direito Ltda, 1998.
- > Reis Porto, Luciano, « El poder judicial y los conflictos agrarios en Brasil », *Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales*, Année I, N° 1, janvier-juin 2009, Faculté de Droit de l'Université Autonome de San Luis Potosí, Mexique.
- > Secrétariat national du MST, « Legitimidade das ocupações – O MST e a lei », 20 avril 2004, [www.lists.peacelink.it/latina/msg05226.html](http://www.lists.peacelink.it/latina/msg05226.html)

# Terre et facteurs d'empowerment des femmes : Le mouvement coopératif en Égypte<sup>1</sup>

NASHWA ZAIN / DÉCEMBRE 2013

*Nashwa Zain est une avocate spécialisée en recours suprêmes et écrivaine égyptienne. Elle a participé à la révolution égyptienne du 25 janvier 2011 dès son commencement et a contribué à l'émergence de divers entités et mouvements après la révolution.*

**E**n Égypte, des coopératives de toute sorte voient le jour afin de satisfaire différents besoins, tels que ceux des consommateurs pour des biens et services, et ceux des producteurs pour maximiser leur force de travail en mobilisant des économies limitées. À travers l'utilisation économique d'actifs limités, la coopérative peut satisfaire plus de besoins avec moins de ressources.

Ainsi, l'approche coopérative s'avère la plus adaptée à la recherche d'un développement équilibré. Elle est également intimement liée au développement de ressources humaines, c'est-à-dire le développement qui vise à étendre les options disponibles. Les coopératives permettent de rassembler des efforts de moindre envergure et dispersés et des faibles sommes d'argent au sein d'entités plus importantes, sans nier la propriété privée, et de réaliser ainsi les avantages de la production massive et des économies d'échelle, malgré une faible participation.

[1] Ce texte se fonde sur la présentation faite au Land Forum à Tunis en mars 2013, organisé par HIC-HLRN.



Plus de 4 millions de femmes travaillent dans l'agriculture en Égypte. Source : Better Life for Full Development Institution.

L'Alliance coopérative internationale (ICA) reconnaît l'importance des coopératives de femmes, soulignant que les femmes choisissent dans le monde entier des projets coopératifs car ils sécurisent leurs besoins économiques et sociaux, que ce soit pour assouvir leurs aspirations personnelles, pour obtenir les produits et services dont elles ont besoin, ou pour développer une activité économique fondée sur les valeurs de la solidarité sociale. Ainsi, les femmes prennent progressivement conscience du fait que les coopératives constituent un choix optimal pour subvenir à leurs besoins, en particulier lorsque ces coopératives sont des projets dont la propriété est démocratiquement établie et gérée par une direction qui se fonde sur le travail volontaire, la responsabilité personnelle, la démocratie, l'égalité, la justice et la souveraineté. Ces valeurs permettent aux membres d'exercer leur activité à travers leurs propres décisions prises démocratiquement afin de répondre aux aspirations d'accomplissement de leurs droits économiques, sociaux et culturels.

Les coopératives répondent aux besoins pratiques et stratégiques des femmes, leur fournissent des moyens d'organisation effectifs, contribuent à améliorer leur niveau de vie à travers des opportunités d'emploi, d'épargne, de crédit, de santé, de logement, de services sociaux, d'éducation et formation dignes, leur offrent la possibilité de participer aux activités économiques et d'influencer ces dernières, et leur permettent d'obtenir l'égalité et de changer le biais des institutions étatiques envers des groupes spécifiques. Les coopératives aident les femmes à s'atteler aux activités de projets qui maximisent leurs revenus en organisant leur travail de manière flexible, tout en respectant les rôles multiples des femmes dans la société.

Le message d'ICA fait référence aux grands succès remportés par les coopératives de femmes dans de nombreux pays, à commencer par le Burkina Faso, l'Inde, le Japon, le Honduras et les États-Unis. En Égypte, les femmes constituent le soutien économique d'environ 35 % des familles, selon les statistiques de divers centres de recherche. Ceci inclut la provision du logement dans les cas de divorce ou veuvage. Le rôle des coopératives de logement afin de fournir un logement alternatif adapté aux familles est devenu clair, en particulier pour les habitants de communautés très marginalisées comme la cité des morts (au Caire) et des bidonvilles à travers le pays. Les coopératives fournissent alors des structures de logement et remplissent un vide laissé par l'État dans les politiques et programmes visant à assurer un logement et des conditions de vie décentes, ce qui inclut l'accès à l'eau potable et aux services d'assainissement, aux voies bitumées, à l'électricité, aux services de base et même aux activités de loisir.

Dans les communautés rurales, les femmes égyptiennes ont aussi formé des coopératives afin de maximiser leur production agricole et améliorer leur sécurité alimentaire. On trouve des exemples récents de coopératives agricoles de femmes formées dans le gouvernorat de Matruh et la région d'An Nubariyah, dans le secteur côtier au nord du pays<sup>2</sup>.

Le soulèvement du 25 janvier 2011 a ouvert de nouvelles possibilités pour le mouvement coopératif en Égypte. Après la chute du Président Hosni Mubarak, lorsque le Ministre de la Main-d'œuvre Ahmed El-Borai (2011) a instauré le droit à la formation d'associations agricoles, des femmes rurales se sont regroupées en syndicats<sup>3</sup> et ont appelé l'État à les soutenir dans leurs efforts pour la constitution de leurs propres coopératives agricoles<sup>4</sup>.

Le mouvement coopératif égyptien a enseigné aux femmes comment la coopération pratique et le regroupement de ressources faibles peuvent multiplier leurs moyens économiques. Cette leçon d'empowerment a démontré la manière dont l'agence de femmes peut permettre de faire face à des obstacles paraissant insurmontables sur la voie de leur bien-être. Les composantes de cette force collective incluent en particulier :

- Participer à alléger l'impact de la pauvreté résultant de l'économie néolibérale et/ou libérale, en travaillant à libérer ses membres du contrôle et de l'exploitation du capital privé ;
- Rassembler des membres afin de gérer leurs intérêts économiques col-

[2] « Ministry of Agriculture : Assigning fertilizer distribution to cooperatives in Upper Egypt instead of Development Bank », *al-Masry al-Youm* (6 mai 2011) [www.almasryalyoum.com/node/425822](http://www.almasryalyoum.com/node/425822)

[3] « Egypt Women peasants form historic union », *Ahram online* (25 octobre 2011) [www.english.ahram.org.eg/~NewsContent/1/64/25107/Egypt/Politics-/Egypt-Women-peasants-form-historic-union.aspx](http://www.english.ahram.org.eg/~NewsContent/1/64/25107/Egypt/Politics-/Egypt-Women-peasants-form-historic-union.aspx)

[4] Mona Ezzat, « Conference in Matrkh demands the state support women economically and revive cooperatives », *al-Sawt al-Masriyya* (25 septembre 2013) [www.aswatmasriya.com/news/view.aspx?id=7bd72eb3-a03e-4e40-a467-06f33b5c6f95](http://www.aswatmasriya.com/news/view.aspx?id=7bd72eb3-a03e-4e40-a467-06f33b5c6f95)

lectivement, non pas sur la base de la taille de leur propriété, mais sur la base d'un vote par membre ;

- Proposer des alternatives aux 38 % d'enfants de mères seules qui sont obligés de quitter l'école et de travailler afin de compenser le déficit de revenu de leurs mères.

À travers ces moyens collectifs, les coopératives peuvent amener un empowerment des groupes les plus marginalisés de la société, en particulier des femmes qui sont le soutien économique et le chef de famille de leur foyer. Grâce aux coopératives, les efforts de développement peuvent servir l'intérêt des femmes afin d'obtenir un changement réel, encourager leur capacité à apporter des solutions créatives et innovantes aux problèmes locaux et maximiser les capacités dispersées en les regroupant en une force sociale et économique.



# Les *Community land trust* ou la propriété commune de la terre

SAMUEL JABLON / OCTOBRE 2013

*Samuel Jablon est membre de l'Aitec et urbaniste à Ville et Habitat.*

La maîtrise des coûts du foncier est un levier majeur pour permettre l'accès à un logement abordable aux ménages pauvres. Aux États-Unis et en Angleterre, il existe un modèle de contrôle des coûts qui se base sur une propriété collective de la terre : le *Community land trust* (CLT-Fiducie foncière communautaire). C'est un système au travers duquel une organisation (à l'échelle d'un quartier, d'une ville, d'une région...) est propriétaire de terrains de manière permanente et gère leur occupation en fonction de ses objectifs propres : protection d'espaces naturels, développement de logements ou de terres agricoles, etc.

Les *land trust* ont émergé dans leur forme moderne et urbaine à partir des années 1970 aux États-Unis en s'inspirant de modèles très anciens de propriété collective et de gestion commune (traditions indiennes en Amérique du Nord, cités-jardins anglaises, mouvement coopératif, mouvements sociaux urbains d'Amérique du Sud, etc.). Il en existe aujourd'hui dans plus de 200 villes aux États-Unis. Partant tous du principe d'une propriété « communautaire » de la terre, ils possèdent des objectifs variés qui ne sont pas forcément liés prioritairement au logement. Il peut s'agir de la revitalisation d'un quartier ou du contrôle « communautaire » de fonds publics ou, en zones rurales, du portage des terres agricoles (Community supported agriculture). Issus des mouvements associatifs et communautaires, la création des nouveaux *land trust* est aujourd'hui souvent portée par les collectivités locales.

## Une organisation démocratique qui garantit une propriété collective « perpétuelle »

Les *land trust* achètent des terrains essentiellement par le biais d'aides publiques et parfois grâce à des dons ou des fondations. Une fois les terrains achetés ils vont rester dans le « portefeuille » du *trust* « à perpétuité » et, quel que soit leur usage, ne pourront plus faire l'objet de revente avec spéculation. C'est pourquoi, le Conseil d'administration de la structure associe des intérêts divers et rend ainsi très difficile, voire impossible, la revente des terrains :

- un tiers de représentants des habitants des logements sur les terrains du *land trust*.
- un tiers de personnes extérieures (Community members) qui appuient l'organisation, sont en attente d'accès à un logement du *land trust* ou tout simplement intéressées par le projet (donc pour la plupart des personnes qui ont un intérêt à ce que les logements restent accessibles).
- un tiers de représentant d'institutions : financeurs publics, banquiers, autres organisations non gouvernementales.

Les missions sociales du *land trust* sont donc protégées par ce système et par le fait que la vente d'un terrain ne peut se faire qu'avec l'approbation des 2/3 du conseil d'administration et d'une majorité des membres (les membres sont les résidents sur les terrains du *land trust* mais aussi toutes les personnes intéressées par le projet).

## La recherche d'un équilibre entre sécurisation du parcours et contrôle de la valeur grâce à la dissociation de la propriété

Une des innovations portées par les CLT est de permettre d'articuler une propriété collective de la terre avec une propriété individuelle des logements, deux dimensions qui pourraient paraître contradictoires dans leurs intérêts et finalités. En partageant la valeur de la propriété, ainsi que les droits, bénéfices et risques qui y sont liés le CLT permet de répondre à l'aspiration forte des ménages américains à l'accession à la propriété tout en garantissant sur le long terme une accessibilité et une non spéculation sur la revente de ces logements.

Dans les programmes d'accession à la propriété du CLT, le ménage achète le logement de son choix sur le marché privé (dans une limite de prix) et reçoit une subvention équivalente à la valeur du terrain, dont le CLT devient propriétaire. L'acheteur devient propriétaire du logement et locataire (via un bail emphytéotique) du foncier. Dans le cas d'un achat dans un immeuble, on applique une construction juridique équivalente : l'octroi de la subvention se traduit par une prise en « propriété partagée » du logement par le *land trust*.



Ce système présente de nombreux avantages :

- Il est accessible aux personnes rencontrant le plus de difficultés pour accéder à la propriété, puisqu'il est accordé sous condition de ressource (80 % du revenu médian de la zone).
- Le ménage choisit le bien qu'il souhaite acquérir.
- Le « portefeuille » foncier du *land trust* augmente sans avoir à mener de prospection particulière.
- Le contrôle sur le devenir et la valeur du bien (et notamment sa revente) est partagé entre l'accédant et le *land trust*.
- Des conseils sont apportés au propriétaire : vérification du prêt bancaire (clauses abusives, etc.), formation sur les coûts du logement, l'assurance, l'entretien...
- Il accompagne et sécurise le propriétaire pendant toute la durée de remboursement du prêt afin d'éviter les défauts de paiement et la perte du logement. Dès le premier défaut de paiement le *land trust* est prévenu et peut intervenir pour analyser la situation et jouer un rôle d'intermédiaire (ré-échelonnement du prêt, réduction des charges, accompagnement autour de la gestion du budget). Si l'accédant ne peut conserver son bien, un relogement est possible dans l'un des autres logements gérés par le *land trust* (logement locatif, logement social, coopérative, etc.).

## Le contrôle de la valeur

Quand le propriétaire souhaite revendre son logement, il a l'obligation de le vendre à la fiducie. La formule de revente est propre à chaque CLT et dépend du contexte (urbain ou rural) et du marché (tendu ou très détendu). Il s'agit de fixer un niveau d'équilibre entre les intérêts du *land trust* (accessibilité économique) et ceux du propriétaire (récupération d'une partie de la plus-value). Par exemple le propriétaire pourra revendre son logement avec une plus-value équivalente à 25 % de la plus-value du marché (prenant en compte par ailleurs les améliorations apportées au logement au fil des ans).

Dans d'autres CLT, les formules peuvent être basées non pas sur les prix du marché mais sur des indices d'évolution des revenus, sur une formule d'augmentation maximum du prix du logement chaque année ou sur la valorisation du temps d'occupation... La formule est toujours le fruit d'une recherche d'équilibre pour être « juste » avec le propriétaire et permettre dans le même temps au logement de rester accessible pour un autre ménage modeste.

Après rachat, le *land trust* revend le bien à une autre famille modeste. À chaque revente la valeur du bien n'augmente ainsi que de 25 % par rapport à l'évolution du marché, le bien devient donc de plus en plus accessible.

Il existe de nombreux types de CLT ayant chacun leurs fonctionnements propres. L'un des plus connus et des plus importants aux États-Unis est le Champlain Housing Trust (CHT) à Burlington dans le Vermont. Cette ville universitaire de 40 000 habitants a gagné en attractivité dans les années 1980 et a vu ses coûts de foncier fortement augmenter. La fiducie foncière a été créée en 1984 en réponse à ces hausses de coût pour permettre de maintenir une offre de logements accessible pour les habitants de la ville.

Aujourd'hui, le Champlain Housing Trust est propriétaire et gestionnaire de 1 500 logements locatifs sociaux, il accueille sur les terrains qu'il possède 80 logements en coopérative et 460 logements en accession à la propriété. Avec le temps, le *land trust* a également développé des activités annexes de formations et de conseils aux propriétaires ainsi que de prêts aux ménages modestes pour des travaux de réhabilitation.

Site web : [www.champlainhousingtrust.org](http://www.champlainhousingtrust.org)

## Une fonction sociale de long terme qui permet d'articuler intérêts collectif et individuel

Le modèle des *land trust* est un outil très flexible de politique publique de l'habitat au service de toutes les formes d'accès au logement : une fois le CLT propriétaire des terrains, ce qui se trouve sur le sol peut être acheté, loué, construit sous des statuts et par des personnes multiples (entreprises, ménages, coopératives...) On retrouve ainsi sur les terrains des CLT des familles propriétaires de maisons individuelles, des coopératives, des copropriétés, des foyers et centres d'hébergement, des parcs et jardins, des immeubles de bureaux, etc.

Dans le contexte actuel des marchés immobiliers, l'investissement public est nécessaire pour combler le fossé entre les prix du logement et la capacité contributive des ménages les moins aisés. La force du *land trust* est de « capturer » cet investissement public initial et de lui donner une fonction sociale de long terme ainsi qu'à la propriété.

Dans le modèle classique de l'aide à l'accession à la propriété (subvention, défiscalisation), l'investissement public ne profite qu'au seul ménage aidé et peut même avoir des effets négatifs entraînant une hausse des prix du marché ou la production d'une offre ne correspondant pas à la demande. Du fait même des aides publiques, le marché s'enchérit et l'accession des ménages modestes devient plus difficile.

Le *Community land trust* présente au contraire, à partir d'un investissement initial, une double fonction sociale de long terme : sur les marchés (contrôle des prix)



et pour les personnes (accessibilité sociale, accompagnement des propriétaires). Il peut être analysé comme un instrument de modération des prix et des hausses immobilières d'autant plus facile à mettre en œuvre que le bien est revendu directement au *land trust* (avec un contrôle plus efficace que les clauses anti-spéculatives, utilisées par exemple en France, qui peuvent être difficiles à activer au bout de plusieurs années). La récente crise économique a également prouvé le rôle protecteur des CLT, face aux nombreuses faillites d'accession qui ont touché aux États-Unis les ménages modestes. On peut parler alors d'un accompagnement contra cyclique qui protège des crises du système par le haut et par le bas.

Le modèle, très pragmatique, des CLT répond à des logiques à la fois progressistes et conservatrices notamment au niveau de la gestion des fonds publics ; il pourrait donc en théorie être soutenu par un champ large du spectre politique. Il représente une intéressante articulation entre l'intérêt individuel : propriété privée, accumulation et transmission de patrimoine, et l'intérêt collectif : contrôle sur la valeur des biens et garantie d'accessibilité.

Mais paradoxalement les *land trust* n'ont de sens que dans un marché plus large et spéculatif ou un avantage comparatif va être gagné en retirant la valeur du foncier de celle du bien. L'intérêt du modèle consiste donc à agir « dans le marché » pour créer une déconnexion partielle avec ce dernier et un avantage relatif pour les ménages modestes.

Si, malgré tous ces avantages les CLT restent peu étendus et n'ont qu'un patrimoine limité, c'est essentiellement du fait d'une limitation des financements publics vers ce type de programme (aux États-Unis depuis les années 1980 le gouvernement fédéral n'a plus investi dans le logement social, les financements proviennent aujourd'hui essentiellement des États et des villes).

Par ailleurs, des freins idéologiques subsistent : il est difficile de sortir d'une vision classique de la propriété et les attaques contre le modèle sont doubles. À droite où l'on considère que la propriété partielle est « anti-américaine » et à gauche où l'on trouve que les personnes modestes ne sont pas assez aidées par ce système puisqu'elles ne reçoivent qu'une partie des bénéfices liés à la revente (« exploitation des plus pauvres... »).

Un autre frein idéologique vient du fait qu'il est difficile d'imposer des modèles nouveaux qui ne reposent pas sur une simple vision dichotomique : public / privé, marché / hors-marché, locatif / propriété etc. Le modèle des *land trust* est complexe, dans une situation intermédiaire entre le marché libre et les solutions où la propriété est totalement contrôlée par les pouvoirs publics. Il s'inscrit dans une tradition intellectuelle qui considère que la terre appartient à tous et peut être gérée de manière communautaire, la propriété individuelle étant celle de la construction et de la production du sol.

Malgré ces blocages subsistants, la crise des subprimes est venue légitimer et donner une nouvelle actualité à ces modèles dans le contexte américain, actualité qui pourrait aussi offrir des pistes d'expérimentations en Europe et en France.

#### POUR ALLER PLUS LOIN...

- > Le réseau des *Community land trust* aux USA : [www.clnetwork.org](http://www.clnetwork.org)  
et en Angleterre : [www.communitylandtrusts.org.uk](http://www.communitylandtrusts.org.uk)
- > Le montage d'un *Community Land Trust* en Belgique :  
[www.communitylandtrust.wordpress.com](http://www.communitylandtrust.wordpress.com)
- > Une série d'articles et de liens sur le site de la Chaire habitat coopératif :  
[www.chairecoop.hypotheses.org/tag/community-land-trust](http://www.chairecoop.hypotheses.org/tag/community-land-trust)



# L'accès au foncier urbain et la construction de la ville

## Le cas des coopératives de logement en Uruguay

RAÚL VALLES & BENJAMÍN NAHOUM / NOVEMBRE 2013



*Raúl Vallés est un architecte uruguayen. Il est professeur des ateliers d'avant-projet et directeur de l'Unité permanente de logement de la Faculté d'architecture de l'Université de la République. Il est également membre de l'équipe technique de l'Institut « Hacer-Desur » et travaille sur les questions de logement depuis 1990.*

*Benjamín Nahoum est ingénieur en génie civil. Il a été membre du Centre coopérativiste uruguayen entre 1973-1987 puis conseiller auprès de la préfecture de Montevideo (1990-1992 et 1996-2000). Aujourd'hui, il travaille au sein de la Division de soutien technique de la Fédération de coopératives (FUCVAM) et il est chargé de cours à la Faculté d'architecture de l'Université de la République.*

### Introduction

**L**a revendication du droit au logement, encore loin d'être devenue une réalité, a cédé la place à la revendication du droit à la ville en tant qu'expression du besoin pour tous et toutes d'avoir un accès décent à des biens et services urbains comme à des logements adaptés, pour un développement et une vie dignes. Il s'agit donc de droits urbains, les droits qui rendent le droit à la ville et donc l'exercice de la citoyenneté effectifs.

L'un des éléments déterminants de l'accès ou non à ces droits urbains est l'accès au foncier urbain et plus spécifiquement, la localisation des habitants sur le territoire. Traditionnellement, cet élément a été négligé par les politiques publiques de logement au profit d'approches economicistes. Ainsi, la priorité a été donnée à des solutions peu coûteuses, généralement situées sur des terrains urbains ayant une mauvaise qualité de sols, ne disposant pas des services nécessaires, et localisés dans des zones périphériques ou très loin des services urbains.

Dans le même temps, non seulement le marché a-t-il échoué à résoudre la question de l'accès adéquat au foncier pour les secteurs populaires, mais sa logique inhérente l'a de plus conduit à devenir un facteur d'expulsion et de ségrégation sociale permanente. Cette fonction a été accomplie en faisant en sorte que ces secteurs ne puissent supporter le coût d'une localisation acceptable dans la ville.

Ainsi, pour rendre le droit à la ville effectif et poser les fondements d'une solution urbaine et de logement digne, il est urgent de considérer le foncier urbain comme un bien public, ainsi que de prendre en compte le critère d'une localisation adéquate.

### Les coopératives de logement en Uruguay

Depuis 45 ans, il existe en Uruguay un système de production sociale de l'habitat : il s'agit de coopératives de logement autogérées, qui sont reconnues comme l'un des dispositifs les plus efficaces pour résoudre le problème du logement des secteurs populaires. Bien que ce problème ne prenne pas en Uruguay les mêmes proportions ni la même urgence que dans d'autres pays de la région, il a entraîné une baisse de la qualité de vie de ces secteurs. En effet, ne pouvant recourir aux solutions mises en avant par le marché, ils étaient contraints de se tourner vers la précarité et l'informel.

Le système coopératif en Uruguay a différentes modalités : l'effort propre ; l'entraide ; l'épargne préalable ; l'administration directe par des tiers. Mais la forme qui s'est le plus et le mieux développée tout en étant la forme la plus subversive, est celle articulant l'autogestion et l'entraide (qui contourne le marché et rend les familles à la fois gestionnaires et constructeurs de leurs logements) associés à la propriété collective. La propriété collective attribue la propriété à un groupe, autorisant les familles à faire usage et à jouir des parties communes. Le logement y est donc réaffirmé en tant que droit plutôt que comme bien d'échange et la possibilité de spéculation s'en trouve éloignée.

En plus de la participation démocratique, de l'autogestion, de l'entraide et de la propriété collective, ce modèle se base sur les éléments suivants : le conseil technique, fourni par des équipes multidisciplinaires dans des regroupements à but

non lucratif, et la participation de l'État en tant qu'acteur central de la définition de politiques, de la planification, du suivi et du contrôle de la mise en œuvre de programmes, et du financement, notamment dans l'octroi de subventions, qui est un rôle qu'aucun autre acteur ne peut jouer.

Le financement des programmes permet l'accès au foncier urbain, mais comme les groupes n'ont pas de fonds propres et que le financement n'est alloué qu'une fois le programme approuvé et signé par l'écriture du prêt, un cycle vicieux se met en place : le terrain peut être payé grâce au financement mais ces gestions ne peuvent être commencées que s'il y a un minimum de sécurité sur la possibilité d'accéder au terrain.

## Les « banques » de terres

Cette contradiction a été résolue dès les premiers moments d'application de la Loi de logement (votée en 1968, définissant le cadre légal du coopérativisme de logement) par la création d'une « caisse » ou d'une Banque de terres publique, permettant aux groupes d'avoir des terrains adéquats et de les payer à réception du financement. Cela a donné un élan important au mouvement coopératif, qui, après les hésitations du début propres à tout système nouveau, est devenu en cinq ans à peine la modalité principale de production du Plan de logements.

Ensuite, une dictature de douze ans a imposé un système économique néolibéral où le coopérativisme et ses idéaux de solidarité, de démocratie et de participation de l'État n'avaient plus droit de cité. La Banque des terres, qui constituait une ingérence dans le fonctionnement du marché et brisait sa toute-puissance, n'était pas non plus acceptable.

Une fois la dictature achevée, la réalité a imposé le besoin de rétablir le fonctionnement de la Banque de terres, non seulement car c'était un outil indispensable pour la mise en œuvre du Plan de logements (notamment le coopérativisme, ainsi que les autres programmes), mais aussi parce que les banques constituent un outil de planification majeur pour les municipalités.

En effet, si c'est l'État qui met à disposition les terres, il peut aussi décider du lieu et des modalités des constructions. Et puisque ces terrains sont ensuite repayés, le dispositif fonctionne comme un fonds de roulement : la seule condition pour le mettre en route est un capital de départ, qui est souvent constitué par des terrains appartenant déjà à l'État.

Ainsi, en 1990 une Banque de terres a été créée au sein de la municipalité de la capitale, Montevideo, dont l'agglomération représente plus de la moitié de la population du pays. Cet exemple a ensuite été suivi par d'autres municipalités

et en 2008 une Banque nationale a été établie et rattachée au Ministère du Logement (la Banque de biens immobiliers pour des logements d'intérêt social, le CIVIS). Tout ceci représente des avancées significatives pour garantir l'accès au foncier urbain.



La ville vivante. Coopérative de logements à Montevideo /  
Crédit photo : Benjamin Nahoum

L'État assume ainsi un rôle déterminant et n'est pas un simple facilitateur de l'action

du marché. Il s'agit donc d'une action proactive, s'inscrivant dans le cadre de l'action publique et répondant à une revendication de longue date du mouvement coopératif. Il en découle que ces potentialités peuvent être soit pleinement utilisées, soit sous-utilisées, selon les politiques que l'opérateur de la Banque met en œuvre pour l'obtention et l'octroi de terres. Et le foncier peut être optimisé, à condition d'y consacrer assez de ressources et de mettre à profit les terres inutilisées, publiques comme privées, tout particulièrement les terrains vagues et les immeubles à l'abandon dans les zones viabilisées.

## Du bon usage du sol

Pour assurer la fonction sociale du foncier, il ne suffit pas de garantir ou de faciliter l'accès aux terres biens situées. Il faut aussi assumer la responsabilité sociale et territoriale que cela implique, en promouvant son bon usage en termes de mode d'occupation, de densités proposées et de contribution à un aménagement urbain adapté.

La politique du foncier et le mouvement coopératif, agissant de concert, se révèlent être un levier au potentiel immense pour rendre le droit urbain effectif. Des actions attestant de cette expérience existent dans différents secteurs de la ville, où les classes populaires ont mis en œuvre des initiatives d'habitat coopératif et de propriété collective du foncier et des logements.

En particulier, les expériences réalisées dans les zones urbaines consolidées à densité moyenne sont éloquentes, tout comme les propositions de réhabilitation urbaine dans le centre historique de Montevideo (la « Vieille ville »). Elles ont permis l'accès au foncier dans des conditions favorables et la réalisation de projets urbains et architecturaux de très grande qualité qui, s'articulant entre eux, apportent des réponses aux besoins et aux attentes des usagers.



Même si ce n'est pas toujours la meilleure forme de mise à profit des sols qui a été choisie pour les terrains octroyés, la modalité de la propriété collective et l'accès à une localisation de qualité grâce au système des banques démontre qu'il existe des alternatives pour les catégories à plus faibles revenus et que certaines réponses ne peuvent venir que de l'État. En ce sens, l'État doit faire preuve d'une volonté de promotion sociale allant au-delà de la simple idée de créer un environnement favorable pour la production marchande.

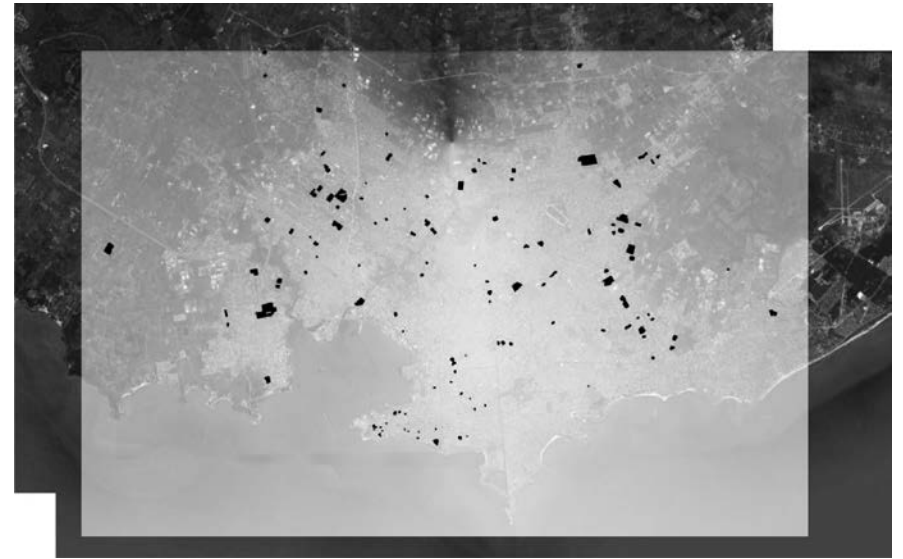
Ces initiatives montrent à quel point il est important de disposer d'un cadre normatif adapté qui soutienne les politiques mais elles illustrent surtout le rôle prépondérant de la volonté politique, encore plus déterminante, pour réellement consacrer les droits.

Ce processus a permis l'attribution d'immeubles qui, pour la seule ville de Montevideo, recouvrent des centaines d'hectares : sur ces terrains plus de 250 ensembles de logement de différents types ont été construits (dont de nombreuses coopératives), ce qui pour un petit pays comme l'Uruguay est une quantité considérable.

La carte ci-contre<sup>1</sup> de Montevideo montre la localisation des initiatives réalisées grâce à l'octroi de terrains, effectivement réparties dans des zones périphériques, des zones intermédiaires et centrales, donnant lieu à des programmes avec des densités et des configurations variables.

Enfin, l'accessibilité du foncier urbain, condition pour l'habitabilité des secteurs populaires, doit être au centre des politiques publiques et doit surtout être un droit socio-économique auquel il faut donner vie. Pour y parvenir, il faut non seulement des outils et des instruments, mais aussi une revendication forte et constante et la lutte des secteurs populaires, puisque comme le dit María Lucia Refinetti « *dans l'espace de la ville, l'occupation du foncier par certains secteurs sociaux exclut leur occupation par d'autres secteurs* ».

[1] Les auteurs remercient l'architecte Marta Solanas Dominguez pour sa collaboration et notamment pour cette carte.





**AITEC**

[aitec.reseau-ipam.org](http://aitec.reseau-ipam.org)

**Arab Center for Agricultural Development**

[www.acad.ps](http://www.acad.ps)

**Arquitectura y compromiso social**

[www.arquisocial.org](http://www.arquisocial.org)

**Bartlett Development Planning Unit, University College of London**

[www.bartlett.ucl.ac.uk/dpu](http://www.bartlett.ucl.ac.uk/dpu)

**Comité d'action juridique, Rhône-Alpes**

[www.comite-action-juridique.fr](http://www.comite-action-juridique.fr)

**Coordination nationale des organisations paysannes, Mali**

[www.cnop-mali.org](http://www.cnop-mali.org)

**Fédération Européenne des Associations Nationales travaillant avec les Sans-abri**

[feantsa.horus.be](http://feantsa.horus.be)

**Fédération Uruguayenne de Coopératives de Logement**

[www.fucvam.org.uy](http://www.fucvam.org.uy)

**Fondation Abbé Pierre**

[www.fondation-abbe-pierre.fr](http://www.fondation-abbe-pierre.fr)

**Fondation Connaissance et Liberté**

[www.fokal.org](http://www.fokal.org)

**Habitat et Participation**

[www.habitat-participation.be](http://www.habitat-participation.be)

**Habitat for Humanity**

[www.habitat.hu](http://www.habitat.hu)

**Habitat International Coalition (HIC)**

[www.hic-net.org](http://www.hic-net.org)

**IMECE**

[www.toplumunsehircilikhareketi.org](http://www.toplumunsehircilikhareketi.org)

**Instituto Pólis**

[www.polis.org.br](http://www.polis.org.br)

**INVI – Université du Chili**

[www.vivienda.uchilefau.cl](http://www.vivienda.uchilefau.cl)

**Jeudi noir**

[www.jeudi-noir.org](http://www.jeudi-noir.org)

**Lakota Land, Terre de Survie**

[www.lakotaland.blogspot.fr](http://www.lakotaland.blogspot.fr)

**Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, USA**

[www.web.mit.edu](http://www.web.mit.edu)

**Metropolitan Research Institute**

[www.arch.utah.edu/cgi-bin/wordpress-metroresearch](http://www.arch.utah.edu/cgi-bin/wordpress-metroresearch)

**Olivier de Schutter**

[www.srfood.org/fr/rapporteur-special](http://www.srfood.org/fr/rapporteur-special)

**Via Campesina**

[www.viacampesina.org](http://www.viacampesina.org)

**Village Earth**

[www.villageearth.org](http://www.villageearth.org)

**Raquel Rolnik**

[www.raquelrolnik.wordpress.com](http://www.raquelrolnik.wordpress.com)

**No Vox International**

[www.no-vox.org](http://www.no-vox.org)

**Université Saint Louis – Bruxelles**

[www.fusl.ac.be](http://www.fusl.ac.be)



**Ritimo**  
21 ter rue Voltaire – 75011 Paris – France  
Phone : +33 (0)1 44 64 74 16  
[animation@coredem.info](mailto:animation@coredem.info)



**AITEC**  
21 ter rue Voltaire – 75011 Paris – France  
Phone : 33 (0)1 43 71 22 22  
[www.aitec.reseau-ipam.org](http://www.aitec.reseau-ipam.org)

Paris, mars 2014

Coordination  
**Charlotte Mathivet**

Comité éditorial  
**Yves Cabannes, Samuel Jablon, Krisztina Keresztely, Justine Peullemeulle, Pascale Thys, Julien Woessner, Lorena Zárate.**

Traductrices  
**Nicole Forstenzer, Sophie Bedouin**

Conception graphique de la maquette  
**Guillaume Seyral**

Graphisme de la couverture et mise en page  
**Sébastien Marchal**

Impression  
**Corlet**  
01 42 94 80 08

#### **Droits de reproduction**

La reproduction et/ou la traduction dans d'autres langues de ce numéro sont non seulement autorisées mais encouragées à la condition de mentionner l'édition originale et d'en informer Ritimo.

#### **Illustrations**

Sauf mention explicite du contraire, toutes les illustrations de ce numéro sont des images sous licence Creative Commons (CC). Nous remercions les auteurs pour nous avoir fourni des photos, des images et des cartes.

#### **Crédit des photos de la couverture**

Charlotte Mathivet

#### **Les derniers numéros de la Collection Passerelle :**

N°9/2013 : *Les paysages de l'après-pétrole ?*

N°8/2012 : *L'efficacité énergétique à travers le monde, sur le chemin de la transition*

(Co-édition avec Global Chance)

N°7/2012 : *Le logement en Europe, Délogeons la crise !* (disponible en français et en anglais)

N°6/2012 : Version actualisée : *Les biens communs, modèles de gestion des ressources naturelles* (anglais et portugais)

N°5/2011 : *Le pouvoir des entreprises transnationales*



**Si l'on considérait que le foncier, rural comme urbain, avait une fonction indispensable pour la vie de tout être humain, comme l'eau ou l'air, et que la valeur d'usage était prioritaire sur la valeur d'échange, nos villes et nos campagnes ne seraient-elles pas différentes ?** De nombreux mouvements sociaux, chercheurs, organisations sociales, autorités locales et nationales et organismes internationaux sont préoccupés par la question de la fonction sociale du foncier et du logement, et ce, dans le monde entier. Il nous faut alors réfléchir à des formes de relation à la terre différentes de la propriété, c'est à dire différentes du droit d'abuser, de spéculer et d'exclure les autres.

Grâce à la contribution de nombreux acteurs, ce numéro porte des analyses et des expériences dédiées aux avancées de la fonction sociale du foncier et du logement dans différentes régions du monde Sa particularité tient à l'éclairage mis sur l'alliance possible entre les habitant-e-s et les paysan-ne-s, entre les enjeux ruraux et urbains. Vous trouverez ainsi de nombreuses pistes d'analyse, des points communs, des alternatives et des résistances dans le monde entier.

**L'AITEC** participe à la construction d'une expertise ancrée dans les luttes sociales et à la formulation de propositions pour la protection et la garantie des droits fondamentaux. L'association travaille principalement sur le droit au logement et à la ville et les politiques commerciales et d'investissements de l'Union européenne.  
[www.aitec.reseau-ipam.org](http://www.aitec.reseau-ipam.org)

**Charlotte Mathivet** est politologue, militante pour le droit au logement et le droit à la ville. Elle a édité le numéro 7 de la Collection Passerelle, *Le logement en Europe : Délogeons la crise !* Elle est la coordinatrice-éditrice de ce numéro.



La collection Passerelle est réalisée  
par Ritimo avec l'appui  
de la Fondation Charles Léopold Mayer  
pour le Progrès de l'Homme  
dans le cadre de la Coredem.

Prix : 10 euros ISBN : 2-914180-52-7