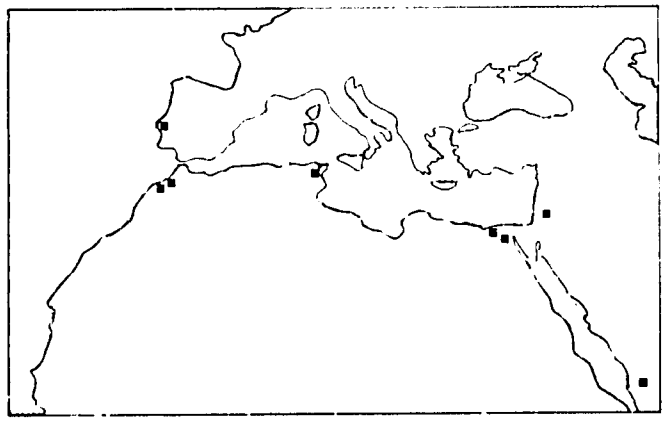
BUREAU REGIONAL DE L'HABITAT ET DE L'URBANISME POUR
L'AFRIQUE DU NORD ET LE PROCHE - ORIENT (RHUDO/NENA - USAID)



Lisbonne, Portugal
19-23 juin 1988

PN-ABF-181
ISN 66264

Bureau Régional de l'Habitat et de l'Urbanisme
pour l'Afrique du Nord et le Proche-Orient (RHUDO/NENA - USAID)

ACTES
DU
SEMINAIRE REGIONAL SUR LE
SYSTEME FONCIER URBAIN

Lisbonne, Portugal
19-23 juin 1988

TABLE DES MATIERES

	Page
PREFACE David Olinger	iii
ABBREVIATIONS	iv
ALLOCUTION DE BIENVENUE Sonia Hammam	1
DISCOURS INAUGURAL : LES PROBLEMES FONCIERS EN ZONES URBAINES DANS LA REGION DU PROCHE-ORIENT/AFRIQUE DU NORD Peter Kimm	5
ALLOCUTION INAUGURALE Dr. José Manuel Nunes Liberato	17
EXPOSE DES THEMES ESSENTIELS : LE ROLE DU SECTEUR PUBLIC DANS LA GESTION ET L'AMENAGEMENT FONCIERS URBAINS Charles M. Haar	23
LES OUTILS DE GESTION FONCIERE URBAINE A LA DISPOSITION DU SECTEUR PUBLIC ET ET CONTRAINTES DE LEUR MISE EN OEUVRE David Sims	45
INCITATIONS ET ENTRAVES AU DEVELOPPEMENT URBAIN PAR LE SECTEUR PRIVE Vincent Renard	73
PROCESSUS ET ELEMENTS ESSENTIELS GARANTISSANT LA REUSSITE DE L'AMENAGEMENT FONCIER David Dowall	91
L'URBANISME MULTICEPHALE Fathi Ennaifer	115
LE ROLE DES AUTORITES CENTRALES, REGIONALES ET LOCALES EN MATIERE DE GESTION ET DE PLANIFICATION FONCIERES Antonia Manuel Pinto	137
VERS UN RENOUVELLEMENT DES TECHNIQUES DE LA GESTION FONCIERE URBAINE : POTENTIALITES ET LIMITES - EXPERIENCE DES VILLES D'ASIE Alain Durand-Lasserve	151

Page

PROCESSUS DE REDRESSEMENT D'UN QUARTIER NON-REGLEMENTAIRE : LE CAS MONFLEURI (MAROC)
Filali Belhadj Abdelaziz 189

LA COOPERATION ENTRE LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVE POUR RESOUDRE LES PROBLEMES FONCIERS URBAINS EN JORDANIE
Awad Tel et Hussam Azar 223

ANNEXES

Annexe A : Programme

Annexe B : Liste des Participants

PREFACE

Cette première manifestation régionale du Bureau Régional de l'Habitat et de l'Urbanisme pour l'Afrique du Nord et le Proche-Orient (USAID) fut organisée autour d'un thème qui est à la fois opportun et important dans tous les pays de la région. Dans une ère d'urbanisation rapide, tous les pays ont besoin de politiques et de pratiques saines en matière d'aménagement foncier. Une définition claire des responsabilités de chacune des parties qui participent à ce processus, conjuguée à un esprit de collaboration, constitue la meilleure façon de garantir une exploitation optimale de ressources foncières rares.

J'espère que ceux qui recevront ces textes consacreront le temps nécessaire pour les étudier dans le contexte spécifique de leurs pays. Le Bureau Régional de l'Habitat et de l'Urbanisme continuera a mettre l'accent sur son rôle de catalyseur en réunissant des compétences en vue d'un échange d'expériences et d'idées. J'attends avec plaisir d'accueillir les professionnels de l'habitat et de l'urbanisme aux futurs séminaires et conférences que nous comptons organiser dans la région.

David Olinger
Directeur Adjoint
Bureau Régional de l'Habitat et de l'Urbanisme
pour l'Afrique du Nord et le Proche-Orient

ABBREVIATIONS

AFH	Agence Foncière d'Habitation (Tunisie ; Renard, Ennaifer)
COGEDRAT	Commissariat Général au Développement Régional et à l'Aménagement du Territoire (Tunisie ; Renard)
CPB	Crown Property Bureau (Thaïlande ; Durand Lasserve)
DLS	Department of Land and Surveys (Jordanie ; Tel & Azar)
EIS	Environmental Impact Statement (Haar)
FHA	Federal Housing Association (Haar)
FNMA	Federal National Mortgage Association (Haar)
GAO	General Accounting Office (Haar)
GNMA	Government National Mortgage Association (Haar)
GHB	Governmental Housing Bank (Thaïlande ; Durand-Lasserve)
HUD	Department of Housing and Urban Development (Haar)
IRS	Internal Revenue Service (Haar)
MMRAE	Ministry of Municipal and Rural Affairs and Environment (Jordanie ; Tel & Azar)
NENA	Near East and North Africa
NGO	Non-Governmental Organization
NHA	National Housing Authority (Thaïlande ; Durand-Lasserve)
PAT	Port Authority of Thailand (Durand-Lasserve)
PNUD	Projet des Nations-Unies pour le Développement
RHUDO	Regional Housing and Urban Development Office

UDC	Urban Development Corporation (State of New York) (Haar)
UDD	Urban Development Department (Jordanie ; Sims)
UNDP	United Nations Development Program
USAID	United States Agency for International Development

ALLOCUTION DE BIENVENUE

Sonia Hammam
RHUDO/Tunis

Je voudrais vous souhaiter la bienvenue de la part du Bureau Régional de l'Habitat et l'Urbanisme pour le Proche-Orient et l'Afrique du Nord et vous dire que c'est pour nous un grand honneur de nous retrouver parmi ce groupe distingué de responsables politiques, de promoteurs des deux secteurs public et privé et de spécialistes en aménagement foncier de renommée internationale. C'est pour moi un plaisir de vous souhaiter la bienvenue à la séance inaugurale du Séminaire régional sur le système foncier urbain. Avant de vous présenter notre premier conférencier, je voudrais dire quelques mots sur ce que nous appelons au sein de l'AID la Région du Proche-Orient et de l'Afrique du Nord et sur les activités du Bureau Régional de l'Habitat et de l'Urbanisme, ou, dans sa forme abrégée, RHUDO.

Le bureau du RHUDO à Tunis est l'un des sept bureaux régionaux responsable des programmes du bureau de l'habitat et de l'urbanisme de l'AID. Il est responsable de toutes les activités de l'AID dans les domaines de l'urbanisme et de l'habitat dans une région qui s'étend du Portugal aux Pays du Golfe, en passant par l'Afrique du Nord, le littoral sud de la Méditerranée et la Turquie. Nous avons actuellement des programmes de garantie de crédits à l'habitat à l'étude et en cours d'exécution, ainsi que tout un éventail de programmes d'assistance technique financés par des dons dans quatre des pays de cette vaste région : le Portugal, le Maroc, la Tunisie et la Jordanie. Le RHUDO est représenté dans chacun de ces pays et apporte une assistance technique en matière d'urbanisme dans des pays tels que l'Egypte, la Turquie et le Yémen.

Le présent séminaire sur le système foncier urbain représente notre toute première manifestation groupant des représentants des quatre pays dans lesquels nous avons des programmes en cours d'exécution, ainsi que d'autres pays, notamment l'Algérie, l'Egypte et Oman. Bien que le thème du séminaire concerne tous les pays de la région, nous avons préféré limiter le nombre de participants afin de pouvoir créer un forum pour la discussion des questions, des choix et des priorités permettant de relever le défi que représente la satisfaction de la demande en terrains urbains à une époque caractérisée par des ressources publiques limitées et une urbanisation rapide.

Le thème du séminaire comporte plusieurs volets, à savoir le rôle approprié de chacun des secteurs public et privé, la production de terrains urbains, les possibilités de collaboration entre les deux secteurs, les outils disponibles pour la gestion de la production de terrains urbains et les encouragements et contraintes affectant le secteur privé. A travers notre travail dans la région, nous avons appris que nous devons abandonner les projets ponctuels comportant, entre autres, la production de terrains, pour traiter des questions politiques plus larges qui agissent sur cette production. Dans le cadre de nos récents programmes de garantie de crédits à l'habitat en Tunisie, au Maroc et en Jordanie, nous participons à un dialogue sur les questions

Previous Page Blank

relatives à la politique foncière qui touche à la redéfinition du rôle des secteurs public et privé.

Ce dialogue ne fut pas lancé par l'AID ; nous participons tout simplement au débat pour enrichir notre expérience et apporter notre aide au niveau de la discussion et de la recherche d'une solution.

DISCOURS INAUGURAL

LES PROBLEMES FONCIERS EN ZONES URBAINES DANS LA REGION DU PROCHE-ORIENT/AFRIQUE DU NORD

Peter Kimm
Directeur du Bureau de l'Habitat et de l'Urbanisme

I. REMARQUES GENERALES

C'est un honneur et un privilège pour moi de m'adresser à vous ce matin, en prélude à ces quatre jours de débats sur des questions touchant au développement foncier urbain. Le Bureau de l'Habitat et du Développement Urbain de l'Agence de Développement International (AID) est intervenu dans les pays représentés ici depuis environ 20 ans. Nous avons ouvert notre Bureau régional à Tunis en 1977. La nuit dernière, j'ai eu la chance de revoir quelques vieux amis et de rencontrer certains de mes nouveaux collègues, ce qui a ranimé de nombreux et agréables souvenirs d'endroits visités et de personnes rencontrées tout au long de mes années de voyages. Je saisis l'occasion que nous offre cet atelier de partager des expériences et d'échanger des points de vue de façon plus approfondie. Nous avons parmi nous un groupe d'interlocuteurs et d'intervenants très distingués, à la hauteur d'un auditoire aussi averti et expérimenté que l'est celui auquel je m'adresse. Il est heureux qu'ils soient de véritables experts en matière d'aménagement foncier urbain.

Je me propose de vous présenter brièvement une vue d'ensemble des activités et des objectifs du Bureau pour les Programmes d'Habitat et d'Urbanisation de l'Agence de Développement International, puis de vous définir notre perception de l'impact des principales questions qui se posent dans la région en matière d'aménagement urbain. Mes collègues de l'AID et moi-même espérons que cet atelier sera riche en enseignements, particulièrement pour nous-mêmes.

Le Bureau de l'Habitat et du Développement Urbain de l'AID a été durant les 25 dernières années un agent actif dans l'effort de construction d'habitats mené à travers le monde. Nous avons travaillé dans plus de 50 pays, et avons accordé une assistance dépassant en capital 2 milliards de dollars US pour la construction de logements, la création de services urbains et d'autres projets d'aménagement urbain. Dans la réalisation de nos activités, aussi bien dans la région que dans le monde en général, nous poursuivons quelques objectifs fondamentaux :

- Notre base de travail avec les pays qui, comme nous, ont à coeur de maîtriser le processus d'urbanisation dans le monde, est la continuité, dans un esprit réaliste et des limites de temps raisonnables.

- Dans la mesure où notre action est bienvenue, nous essayons d'aider ces gouvernements à développer des politiques urbaines et d'habitat qui soient à la fois réalistes et efficaces.

- Nous leur apportons notre aide afin de mieux renforcer les institutions qui sont essentielles pour la planification , le financement, le développement et la gestion de logements et des équipements urbains à coût modéré.

Previous Page Blank

Nous utilisons pour nos activités divers moyens qui sont l'assistance technique, la formation et les prêts. Nos prêts ont pour principale source le Programme de Garantie de l'Habitat. A travers ce programme, les pays en voie de développement peuvent bénéficier de prêts à des termes alléchants pour leurs politiques d'habitat et d'aménagement urbain. Chaque année, nous accordons environ 150 millions de dollars sous forme de nouveaux prêts et nous dépensons 10 autres millions de dollars pour l'assistance technique, la recherche et la formation. Jusqu'à aujourd'hui environ 540 millions de dollars ont été accordés dans le cadre du Programme de Garantie de l'Habitat pour le financement de projets dans la région.

Durant les dernières 25 années, nous avons acquis une expérience considérable aussi bien dans cette région qu'à travers le monde. Comme le savent certains d'entre vous, j'aime à dire qu'au long de ces années, nous avons commis toutes les erreurs possibles. J'ai plaisir à penser que nous apprenons parfois grâce à nos erreurs et que nous menons de temps à autre le mouvement grâce à des idées nouvelles pour la satisfaction des besoins en matière d'habitat à travers le monde.

Depuis les années soixante-dix nous avons poursuivi une stratégie dite de "besoins de base" dont le but est de satisfaire en matière de logement les besoins de tous, y compris ceux des pauvres des villes. Ceci implique la restauration de sites, d'équipements et de bidonvilles, ainsi que des projets d'habitations de base. Ces programmes ont permis la fourniture d'équipements de base à une population encore plus importante.

Dans la plupart des pays où nous sommes intervenus, cette stratégie était incomplète. Un nombre plus important de projets était réalisé à un moindre coût, mais le système dépendait trop fréquemment de l'action gouvernementale. Trop souvent, les ressoures gouvernementales n'étaient pas disponibles en quantité suffisante pour s'attaquer au problème à grande échelle. Il devenait évident que la clé de ce problème de besoins en logements ne reposait pas exclusivement, ni même principalement, entre les mains des gouvernements : telle est la conclusion évidente à en tirer. En parlant ainsi, mon intention n'est pas de minimiser l'importance du rôle du gouvernement. Un programme d'habitat ne peut connaître de réussite sans une participation gouvernementale appropriée. Néanmoins, l'expérience acquise dans de nombreux pays en voie de développement indique qu'une stratégie réaliste doit avoir comme prémisse que le rôle des pouvoirs publics est de se concentrer en premier sur les problèmes d'habitat que les individus ne peuvent résoudre d'eux-mêmes. Ceci veut dire assurer l'infrastructure, offrir des terres assorties de titres de propriété, et des possibilités de crédit. Il est également essentiel que le gouvernement permette aux différents acteurs sociaux de participer pleinement au processus.

Les principes que je viens d'exposer sont largement acceptés

aujourd'hui, même s'il ne le sont pas de manière universelle. Néanmoins, autant il est facile d'en parler, autant il est difficile de mettre en oeuvre les actions nécessaires pour s'attaquer aux problèmes de l'habitat pour tous. Il semble évident également que les pressions économiques des années quatre-vingt, et celles qui sont à prévoir pour les années quatre-vingt-dix, exigeront un usage de plus en plus efficace des ressources disponibles. Pour la plupart des pays, cette efficacité accrue demandera un réexamen de la division du travail entre le secteur public ou gouvernemental, et le secteur privé ou non-gouvernemental. Chaque pays aura à considérer sa propre situation ainsi que les avantages et inconvénients de tout changement dans la stratégie adoptée dans le pays. Dans la plupart des pays, des changements sont certainement en vue et, en fait, à l'heure où nous nous rencontrons, nombreux sont ceux qui sont en cours de réalisation.

II. QUESTIONS FONCIERES URBAINES DANS LA REGION

Tout débat sur les terres urbaines dans la région du Proche-Orient/Afrique du Nord doit prendre en compte l'urbanisation rapide. Alors que le taux d'urbanisation de la région était de 40% en 1980, il atteindra les 60% d'ici à l'an 2000. Certains pays ont déjà atteint ou dépassé la situation où la population urbaine est majoritaire (Tunisie, Maroc, Liban, Jordanie). Ce processus se reflète dans la demande de plus en plus importante de terres urbaines dans les plus grandes villes . Dans la majorité des pays de la région, l'accroissement du nombre de logements urbains est allé plus ou moins de pair avec l'accroissement de la population urbaine. Dans certains cas, l'offre en unités de logements a dépassé l'accroissement de la population urbaine et on a noté une amélioration sensible de la qualité des logements. Pourtant, dans tous les pays de la région, l'offre en terres urbaines équipées et à des prix abordables a enregistré un retard par rapport à la production de logements ainsi qu'à la demande créée par le taux rapide d'urbanisation.

Une des façons de compenser l'insuffisance des terres urbaines utiles a été de rénover les zones construites. Le principe directeur de ces projets est qu'il est préférable de préserver le parc actuel, en améliorant les voisinages existants, et qu'il existe des alternatives aux importants lots fonciers hautement équipés nécessaires à la construction de villas pour la classe moyenne. Néanmoins, la réalisation effective, et dans les délais prévus, de ces projets a bien souvent été gênée par des questions foncières qui ne peuvent facilement être résolues à ce niveau (expropriations, systèmes de propriétés multiples, réglementations concernant le zonage et l'utilisation des terres, réglementations régissant l'équipement des terres urbaines, l'évaluation foncière et le recouvrement des coûts, etc...).

La situation foncière urbaine dans la plupart des pays de la

région se caractérise par une offre limitée de terrains équipés à travers les circuits "formels" ou "officiels" (qu'ils soient publics ou privés) et particulièrement pour les groupes à revenus modérés. Parallèlement à cela existe un marché privé florissant que nous avons fini par appeler le "secteur informel". Ce secteur joue un rôle primordial en matière d'aménagement foncier en tenant peu compte des règles et réglementations officielles. Même si le "secteur informel" compense le manque existant dans l'offre, il crée, dans la plupart des cas, d'autres problèmes que le secteur public doit finalement résoudre (extension urbaine, investissements en infrastructures après réalisation des divers aménagements, etc...).

Dans quelques pays, particulièrement la Jordanie, le problème ne réside pas dans l'absence de terrains urbains dûment aménagés ou aménageables, mais dans l'inadéquation de l'offre par rapport à la demande réelle de terrains à des prix économiques.

Afin de maîtriser ces problèmes, l'attention doit se porter sur une révision plus systématique des politiques, des réglementations et des institutions intéressant les terres urbaines et non pas sur le niveau du projet. Ce changement des centres d'intérêt conduit à une série de questions, dont certaines sont les thèmes même qui seront débattus à l'occasion de cet atelier.

A. Les questions qui sont posées

Deux question au moins, relatives à la situation foncière dans la région, méritent d'être examinées : le rôle approprié du secteur public dans l'aménagement foncier urbain et la mobilisation des ressources nécessaires pour rendre l'intervention du secteur public possible et efficace.

Le rôle du secteur public

Le secteur public peut intervenir dans le développement foncier urbain en tant que :

* fournisseur direct
* arbitre
* régulateur
* assembleur des terres.

On considère que le secteur privé a besoin d'être guidé et contrôlé par des règlements et des réglementations. On constate généralement que ces derniers, lorsqu'ils existent dans le secteur formel, limitent plus qu'ils ne guident une participation active privée. Bien plus souvent qu'on ne le pense, le secteur informel ignore totalement les règles et réglementations et, de la sorte, on ne peut contrôler l'aménagement urbain. Cette vision a pour corollaire la nécessaire intervention directe du secteur public afin de fournir des logements aux pauvres. Cette vision est

largement répandue en dépit du fait que la satisfaction des demandes de la grande majorité des groupes sociaux à revenus modérés ne repose que rarement sur les programmes du secteur public.

Une fois le rôle du secteur public défini, nous devons déterminer à quel niveau le gouvernement (local/national) peut ou devrait intervenir dans l'aménagement foncier urbain. Certains pays ont opté pour la création d'agences nationales d'aménagement foncier, alors que d'autres ont choisi de créer à un niveau régional des agences qui jouent le rôle d'arbitres dans le processus d'aménagement foncier. Dans de nombreux pays, on a créé des institutions au niveau national afin de pallier les faiblesses financières et techniques des administrations locales. Pourtant, cette façon de faire a créé d'importantes institutions obéissant à leur propre logique et qui sont difficiles à contrôler ou à coordonner. Dans une grande mesure, l'existence, à un niveau national, d'institutions dotées de larges pouvoirs en matière d'aménagement des terres urbaines soulève plusieurs questions. En premier lieu, quel est le rôle de ces agences par rapport aux administrations locales qui, en théorie, sont censées gérer l'aménagement urbain de leur propre juridiction ? Deuxièmement, quel est le rôle de ces agences par rapport au secteur privé ?

La capacité des agences d'aménagement foncier du secteur public à maîtriser le processus d'aménagement foncier dépend dans une certaine mesure du problème de leurs "stratégies collectives". Dans le passé, un certain nombre d'agences du secteur public n'avaient pas à élaborer des plans stratégiques pour survivre ; de même elles n'avaient pas à prêter attention aux coûts puisqu'elles n'étaient pas tenues pour responsables des surplus financiers. L'accent était porté sur la production sans que soit faite une analyse profonde du marché. On supposait que la demande était sans limites, si bien qu'il n'était pas vraiment nécessaire d'évaluer la demande en produits spécifiques ni d'évaluer la légère variation des produits offerts. Il est peu probable que ces pratiques puissent se poursuivre dans un avenir caractérisé par la rareté des ressources et obéissant aux règles de l'efficacité.

La mobilisation des ressources

Un second aspect du rôle du secteur public est celui de la mobilisation des ressources nécessaires pour rendre l'intervention du secteur public possible et efficace. Peu de pays seront en mesure de s'offrir des injections massives de fonds publics destinés à financer un aménagement foncier à la mesure de leurs prévisions en besoins. La plupart des pays de la région doivent adopter des mesures fiscales appropriées afin de tirer profit de l'augmentation de la valeur des terrains, instaurer les taxes sur la plus-value qui leur permettront de financer les infrastructures, ou avoir recours systématiquement à des mesures fiscales d'encouragement afin d'influer sur l'utilisation des terres. L'équipement des terrains urbains reste probablement l'élément le

plus coûteux et le plus subventionné du système de distribution d'habitat. Le processus d'urbanisation est créateur de richesse, et il lui faut à long terme s'autofinancer.

L'existence de plans directeurs élaborés, mais sans ressources financières pour les mettre en oeuvre, illustre amplement le problème des ressources adéquates. La conjoncture des années 80, qui succédait au boom économique, a rendu de nombreux pays conscients du fait que le principe "les affaires, rien que les affaires" n'est plus valable. Pour le secteur public, cela a signifié reconsidérer le rôle des institutions para-étatiques, exiger des entreprises du secteur public des performances financières meilleures, et enfin, envisager la mobilisation du secteur public afin d'assumer une partie plus grande de nombreuses activités. Ceci nous amène au problème des contraintes auxquelles le secteur privé doit faire face en drainant les marchés potentiels "non exploités". A première vue, la demande des marchés à revenus élevés semble être saturée. Pourtant, le secteur privé formel ne semble pas capable, à quelques exceptions près, d'atteindre les autres marchés à revenus modérés.

Le cadre des réglementations et l'incertitude quant aux actions et décisions du secteur public sont quelques-unes des contraintes que subit le secteur privé formel. Dans les pays où il existe une intervention directe sur les terres destinées aux groupes à revenus modestes, le secteur privé se sent désavantagé dans ses opérations par rapport aux agences du secteur public. Les agences publiques sont souvent exonérées des mesures fiscales réglementant les transactions foncières, des réglements régissant les normes d'utilisation des terrains, et plus important encore, bénéficient de l'accès aux réserves des terres publiques.

B. Réponses préliminaires aux questions soulevées

Les pays qui sont représentés ici sont sur le point de connaître des difficultés en matière d'aménagement foncier urbain.

En Tunisie, le Plan de développement le plus récent reconnaît que le secteur public ne peut satisfaire qu'une petite partie des demandes et qu'il devient nécessaire d'encourager les lotisseurs du secteur privé. La mise en oeuvre d'un programme concernant les sites et leur équipement a prouvé que l'injection de ressources financières à des fins d'aménagement foncier et l'autorisation de normes moins astreignantes, même si elle restent importantes, demeurent insuffisantes pour assurer une offre adéquate de terrains à des prix abordables. Figurent parmi les questions soulevées le besoin d'évaluer correctement la demande du marché et de définir les produits qui répondent à cette demande, la multiplicité des règles et réglementations régissant le processus d'aménagement foncier, et les problèmes de coordination entre les divers acteurs.

Les autorités tunisiennes ont entamé des discussions qui

portent sur la redistribution des roles entre les secteurs public et privé. Personne n'est convaincu que le retrait du secteur public de la production directe incitera le secteur privé à prendre la relève, particulièrement dans la fourniture de terrains équipés à coût modéré. Il semble que les deux acteurs aient leur place dans des actions complémentaires. Mais le problème est d'amener le secteur privé à contribuer de manière plus effective à la fourniture de sites équipés à des coûts modérés.

L'approche que les autorités sont en train d'examiner met l'accent sur :

- l'augmentation du nombre des divers acteurs qui interviennent dans le processus formel d'aménagement foncier, en y incluant les municipalités, les agences spécialisées et les lotisseurs privés ;

- la mise au point de programmes d'assemblage des terres par des agences étatiques (l'AFH et les municipalités), et d'aménagement même du site par les lotisseurs privés ;

- la révision du cadre des réglementations qui gouvernent le processus d'aménagement foncier en vue de sa rationalisation et d'une meilleure coordination ;

- une révision des normes d'aménagement foncier ;

- l'assurance pour les lotisseurs privés de l'accès à un financement.

En Jordanie, cette question des terrains destinés à l'habitat a été analysée en profondeur lors des études entreprises en vue de l'élaboration d'une stratégie de l'habitat.

L'intervention de l'Etat dans la production directe y est limitée (à l'exception des sites et services réalisés par le Département d'Aménagement Urbain). Néanmoins, le gouvernement continue à exercer son influence sur les marchés fonciers par des règlementations de zonage et en assurant la mise en place des équipements d'infrastructures. Le problème à l'ordre du jour ne concerne pas l'équipement des terrains, mais porte sur ceux qui ont déjà été équipés et partagés en lots de superficies importantes dont les prix sont inabordables aux groupes à revenus modestes, ce qui rend difficile la production par le secteur privé de logements destinés à ce groupe.

Les solutions envisagées sont les suivantes :

- le déclassement des zones non aménagées afin d'assurer la disponibilité d'un plus grand nombre de petits lots ;

- une nouvelle division des parcelles de terrain ;

- une augmentation générale des zones destinées à être divisées en parcelles plus petites.

Au Maroc, l'expérience acquise dans l'amélioration des projets, des sites et des services a prouvé que les questions foncières (expropriation, acquisition) peuvent se transformer en problèmes dont la solution exige des délais importants. Le temps requis pour résoudre les divers problèmes existants a un effet négatif sur les coûts, car les prix des terrains sont en constante escalade. Les nouvelles initiatives menées au Maroc sont axées sur une politique de large soutien aux initiatives du secteur privé, ainsi que sur une coopération entre les administrations locales, les agences spécialisées et le secteur privé en matière de financement et de remise des terrains urbains. Le Plan actuel du Gouvernement marocain insiste sur les rôles des administrations régionales comme du secteur privé en matière de distribution des terrains urbains, en collaboration avec les agences spécialisées.

Une des approches actuellement à l'examen est celle de la zone d'aménagement en action collective, qui consiste à ce que le secteur public apporte son assistance aux propriétaires fonciers privés pour la planification et l'aménagement des sites et récupère auprès des propriétaires le coût des infrastructures de base qu'il aura assurées. Cette nouvelle approche va être testée à Tetouan et constituera le cadre légal et institutionnel pour promouvoir le partenariat secteur public/secteur privé.

En outre, afin d'aider les collectivités locales - qui sont supposées jouer un rôle central dans la gestion de l'aménagement foncier urbain - à trouver une solution au problème des contraintes financières, le bureau du RHUDO est en train d'apporter son aide au Gouvernement marocain dans la création d'une nouvelle banque nationale municipale. Cette institution financera l'infrastructure de base nécessaire à l'aménagement foncier urbain.

Au Portugal, le gouvernement a pris des mesures très intéressantes consistant à décharger le secteur public de toute activité dans le domaine de l'aménagement foncier et dans celui de la construction, de la vente et de la gestion de logements sociaux. La solution consiste à octroyer des prêts aux lotisseurs privés, aux coopératives de construction de logements et aux autorités municipales et régionales dans le pays.

Lors de la suppression de l'administration publique chargée de la construction - le Fundo de Fomento de Habiaçao - qui pendant plusieurs années avait construit des logements sociaux, le Gouvernement a inventorié quelque 10.000 ha de terrains urbains dont une grande partie était déjà équipée et prête à la construction. Plutôt que de conserver ces terrains et de continuer à les aménager, le Gouvernement a commencé à les vendre à des lotisseurs du secteur privé et à des coopératives de construction.

La même agence, créée pour gérer et liquider ces biens

fonciers, est également chargée de gérer le dessaisissement de quelque 45.000 appartements en location que l'administration publique chargée de la construction avait construits mais ne pouvait plus se permettre de garder. L'opération n'est pas simple. Les droits de propriété de la plupart des terrains ne sont pas clairs. Il se pose des problèmes de prix. Mais les chances et la volonté d'une collaboration des intérêts publics et privés existent bien.

C. Conclusions

Les approches adoptées par chacun des quatre pays sont très différentes les unes des autres en raison de la nature variée des problèmes affrontés. Néanmoins, la prémisse fondamentale est bien la nécessité de créer une plus grande coopération des secteurs public/privé dans le processus de remise des terrains. Les efforts conjugués des deux secteurs sont nécessaires afin de pouvoir relever le défi et de satisfaire la demande en terrains urbains.

C'est dans cette optique que le Bureau Régional de l'Habitat et de l'Urbanisme (RHUDO) a décidé de réunir cet Atelier sur les terrains urbains afin de mettre en présence les décideurs politiques et les praticiens publics et privés de la région.

Plus particulièrement, l'objectif fixé pour les jours à venir est de rechercher le meilleur partage des rôles à observer entre les secteurs public et privé, ainsi que de définir les politiques et les procédures à mettre en oeuvre afin d'atteindre cet objectif. Cet atelier sera l'occasion d'échanges d'idées francs sur les problèmes, les priorités et les options.

J'espère qu'il fournira l'occasion à chacun d'entre nous d'évaluer les actions concrètes qui peuvent être entreprises dans notre propre contexte d'activités. Le défi est de découvrir la plus efficace des interventions publiques. Il nous faut également comprendre comment encourager le marché foncier privé à répondre davantage aux objectifs de justice sociale.

Nous reconnaissons qu'il n'existe aucune solution magique pour résoudre une grande partie des difficultés rencontrées. Les droits fonciers sont profondément enracinés dans les structures sociales et légales, qui varient selon les pays. Notre expérience nous indique que les questions foncières ne peuvent pas être résolues par une liste générale de principes universels.

Etant donné la variété des contextes sociaux, économiques et politiques dans les pays, le choix des politiques doit se faire selon les contextes spécifiques de chaque pays.

Il n'en est pas moins vrai qu'il deviendra de plus en plus urgent de résoudre les questions foncières sous la pression grandissante de l'urbanisation dans la région, et étant donné la

concentration de la pauvreté dans les zones urbaines. La qualité de vie dans les villes de la région sera affectée, dans une mesure non négligeable, par les décisions privées et publiques prises en matière d'acquisition, d'allocation et d'équipement des terres. Cette rencontre a pour but de faciliter cette tâche.

ALLOCUTION INAUGURALE

Dr. José Manuel Nunes Liberato
Secrétaire d'Etat chargé
des Collectivités Locales et de la Planification Foncière
Ministère du Plan et de l'Administration Régionale
Portugal

Les problèmes liés à l'aménagement foncier urbain revêtent une importance particulière, surtout en milieu urbain, étant donné que le gouvernement s'est fixé parmi ses objectifs principaux d'appliquer une nouvelle discipline à la planification foncière nationale.

Le gouvernement reconnaît que, de nos jours, la planification efficace de l'aménagement foncier relève de la responsabilité des collectivités locales. Ainsi, le dessaisissement progressif du pouvoir au profit de ces dernières constitue l'un des aspects les plus importants de la politique régissant les rapports entre l'administration centrale et l'administration locale.

Il est donc essentiel que les collectivités locales collaborent pour mettre en application la législation récente établissant le cadre juridique des plans fonciers régionaux. Celle-ci constitue la première étape dans une série de lois et de règlements que compte introduire le gouvernement et qui apporteront des modifications fondamentales à la planification foncière au Portugal. Cet ensemble de lois et de règlements concerne nombre de domaines, allant des parcs nationaux aux plans fonciers municipaux, et couvrira également l'évaluation de l'impact sur l'environnement.

La législation qui vient d'être promulguée vise toute une gamme d'objectifs, parmi lesquels :

- la planification foncière dans les zones urbaines. Cet objectif est très large, englobant, dans la mesure du possible, la vocation la plus appropriée de chaque secteur et de chaque type de terrain ; il permettra, par exemple, de contrôler la surconstruction des terres les plus appropriées pour une affectation agricole, et le découragement de l'utilisation pour l'agriculture de terres n'y ayant pas vocation ;

- l'intervention active des Commissions Régionales de Coordination pour la mise en application des politiques de planification foncière, afin de décentraliser le système de contrôle ;

- l'encouragement à la participation de la population, de sorte que chaque citoyen puisse exprimer son point de vue, compte tenu du fait que cette population est la première concernée par les mesures prises et qu'elle bénéficiera, à titre individuel, du droit à une planification foncière adéquate.

La nouvelle loi reflète de manière implicite la nécessité de prévoir les situations problématiques. Elle est ainsi destinée à jouer un rôle particulièrement utile dans les régions où il est possible de planifier avant les pressions vers le développement, telle que la vallée de la Douro et sur la côte de l'Alentejo.

Pour cette raison, l'utilité de la loi serait sous-estimée si elle était vue uniquement comme contrôle ou remède à des situations inappropriées. Toutefois, on ne peut pas nier la contribution

Previous Page Blank

qu'elle peut apporter dans de telles situations et le gouvernement appliquera la loi dans les cas urgents où des retards seraient néfastes, par une intervention directe dans l'organisation de l'espace national.

La région de l'Algarve au Portugal est un cas qui mérite d'être cité, étant donné qu'il est à la fois le plus connu et le plus grave. Certaines parties de la région ont fait l'objet d'un développement intensif et non règlementaire, et le gouvernement, voyant la situation empirer de jour en jour, ne peut ni ne doit négliger le problème, ni essayer d'en sous-estimer la gravité, sans pour autant oublier ou vouloir dépasser les autorités municipales.

C'est ainsi que l'Algarve sera la première région à voir appliquer les nouvelles mesures et nous nous félicitons d'annoncer que, compte tenu des progrès positifs enregistrés selon les différentes analyses qui ont été faites de la situation, nous pouvons lancer notre programme dès aujourd'hui.

Cependant, étant donné que le séminaire s'organise autour du thème du système foncier urbain, je voudrais ajouter que l'importance d'une politique de planification foncière découle de son rapport naturel avec un droit fondamental qui figure dans notre Constitution, à savoir le droit à un logement décent.

Nous savons très bien comment, dans le passé et parfois d'une manière dramatique, l'aménagement foncier non réglementaire a repoussé de façon systématique une planification appropriée et soigneusement étudiée, et comment l'absence d'une politique globale de planification foncière a un effet nuisible tant sur le plan du droit à un logement décent, que sur celui de la conservation du paysage et de l'environnement naturel en tant qu'éléments contribuant à la qualité de vie des citoyens.

C'est pour cette raison que, dans l'espoir d'éviter les erreurs du passé, la politique de planification foncière à laquelle j'ai fait allusion compte parmi ses principaux objectifs :

- l'amélioration de la qualité de la vie de la population ;

- la gestion responsable de nos ressources naturelles ;

- la protection efficace de l'environnement ;

- l'utilisation et la gestion rationnelles des terres nationales,

et ceci sans oublier l'objectif majeur auquel ceux-ci sont liés, le développement socio-économique équilibré du pays.

Evidemment, nous sommes conscients des difficultés, mais nous acceptons le défi. Nous devons tenir compte des intérêts en jeu et des conflits à résoudre. Les critères que nous adoptons doivent

assurer le respect du bien commun, et nous nous y engageons pour l'avenir. Le gouvernement accepte pleinement ses responsabilités et cherche à faire preuve de clarté et de souplesse, tout en assurant le respect de la loi. Il sait très bien qu'il sera extrêmenent difficile de réaliser l'objectif qu'il s'est fixé sans le concours d'autres organismes, dans une ambiance de coopération et dans la conscience des responsabilités de chacun.

Il est donc primordial - et on ne saurait trop insister sur ce point - que les collectivités locales adoptent des plans pour les régions sous leur tutelle et qu'elles gèrent leur territoire conformément à ces plans. Il est également essentiel que les citoyens considèrent la planification foncière comme un droit bénéfique, et qu'ils exigent de la part des institutions publiques et privées le strict respect des dispositions légales.

Il existe des preuves évidentes qu'une politique adéquate de planification foncière donne des résultats positifs. Nous pouvons étudier l'exemple de la récupération des quartiers dilapidés de nos villes, action qui a été proposée afin de contrecarrer la tendance à construire à tout prix. Cette réussite, bien que relative, peut nous encourager à persévérer dans notre politique de planification.

Je félicite l'USAID d'avoir organisé ce séminaire. Je vous souhaite le plein succès dans vos débats, et je souhaite, au nom du gouvernement portugais, la bienvenue à tous les délégués ici présents.

EXPOSE DES THEMES ESSENTIELS

LE ROLE DU SECTEUR PUBLIC DANS LA GESTION ET L'AMENAGEMENT FONCIERS URBAINS

Charles M. Haar
Professeur de Droit "Brandeis"
Université de Harvard

Previous Page Blank

Je me sens à la fois heureux et fier de pouvoir m'adresser à une assemblée distinguée, dans une ville qui possède un si riche héritage en planification urbaine. Si Londres devait rester dans les mémoires pour la chance qu'elle n'a pas su saisir après le grand incendie de 1666, lorsque furent rejetés les plans de reconstruction de la ville proposés par Sir Christopher Wren, on se souviendra par contre de la ville de Lisbonne qui a su, après le tremblement de terre de 1755, saisir la sienne avec la réalisation des plans d'Eugenio dos Santos qui font date dans le domaine de l'urbanisme. Il nous faut souligner un fait encore plus en rapport avec les objectifs de cette conférence, celui de la reconstruction de Lisbonne grâce à ce qu'on pourrait appeler aujourd'hui le "financement innovateur" : un impôt de 4% perçu sur toutes marchandises entrant dans la ville.

Même si l'impôt de reconstruction de la ville de Lisbonne avait un caractère innovateur, le rôle du gouvernement, au sens le plus large, fut très traditionnel : il prélevait des taxes sur le secteur privé afin de financer les projets de travaux publics. Lorsque je fus invité à prononcer une allocution à l'occasion de ce séminaire, mon plaisir fut grand de voir que ses objectifs étaient formulés dans des termes nouveaux. La lettre d'invitation nous suggérait d'"étudier les divers moyens que le secteur public pourrait employer afin de faciliter la participation du secteur privé dans le processus de l'aménagement foncier". Je pense en effet que le mot "faciliter" décrit la juste attitude à adopter dans le domaine des relations entre les secteurs public et privé en matière d'amémagement des terrains - une attitude de coopération. Mais lorsque j'insiste sur le mot "coopération", il n'est pas dans mon intention de suggérer que les intérêts publics et privés sont convergents. Ils ne le sont pas, et toute agence publique qui ne présente pas une vision claire des objectifs publics qu'elle poursuit en travaillant avec le secteur privé est appelée à échouer. Ce que je veux suggérer, c'est que le gouvernement, pour réaliser ses objectifs sociaux, ne devrait pas se contenter de ses deux rôles traditionnels en matière d'aménagement foncier : celui de régulateur passif et celui de promoteur unique des travaux publics. Au contraire, il devrait chercher à combiner ses propres ressources (le mot "ressources" est utilisé ici dans son sens le plus large, que je développerai un peu plus tard) et celles du secteur privé dans des projets particuliers facilitant les objectifs de l'aménagement foncier urbain.

De l'arbitre au joueur

Les autorités publiques peuvent être représentées comme une entité dont le rôle est de s'assurer que le secteur privé"applique les règlements" dans l'aménagement foncier ; elles n'encouragent pas de développements particuliers par le biais des primes, de la négociation ou de la participation publique : cette image des autorités publiques comme régulateur passif ou comme arbitre a eu une influence importante dans le Droit et la pratique américaine d'aménagement foncier. L'image de l'"arbitre" a servi à la fois à

Previous Page Blank

décrire l'attitude effective des autorités publiques et, fait plus significatif, à établir le rôle idéal qu'elles doivent jouer. La loi sur les nuisances et sur le zonage illustre particulièrement bien ce rôle, que certains considèrent simplement comme une façon de "garder le cochon hors du salon" - en d'autres termes, d'être sûr que certaines utilisations gênantes des terres ne se font que là où c'est tolérable. On a souvent exalté comme vertu cette limitation du rôle des autorités publiques à un pouvoir minimal de régulation : le système du marché libre, estime-t-on, répartit les ressources d'une façon plus efficace, encourage l'esprit d'industrie et protège la liberté individuelle.

Même si cette image d'arbitre décrit bien un rôle qu'ont joué les autorités publiques dans le processus d'aménagement foncier aux Etats-Unis, ce rôle s'est rarement limité à cela. Les partenariats secteur public/secteur privé, les "projets mixtes" que l'on qualifie aujourd'hui d'innovation, étaient des pratiques courantes dans les premiers temps de notre pays, lorsqu'il était dans cette phase d'évolution industrielle nationale qui caractérise les pays dits en développement. Les ressources publiques et privées étaient réunies afin de construire routes, ponts, chemins de fer et canaux, et pour le bon fonctionnement des banques, des compagnies d'assurance et des services publics. Les Etats et les villes étaient de fréquents partenaires, à coté d'investisseurs privés, dans des entreprises commerciales et industrielles ; pendant les années 1830, par exemple, l'état de Maryland choisit dix des trente directeurs de la Compagnie des Chemins de Fer de Baltimore et de l'Ohio, la ville de Baltimore en choisit huit, et des actionnaires privés les douze restants. A peu près à la même époque, l'Etat de l'Ohio avait un programme de subvention de fonds mixtes basé sur le crédit réciproque pour toute compagnie de chemins de fer, de canaux, de routes à péage, qui répondait à un certain nombre d'exigences.

Pourquoi cette sorte de coopération était-elle si florissante alors ? Quelques historiens relèvent qu'il existait en ce temps-là différents concepts légaux, différentes interprétations des constitutions et des statuts de validation. Je pense qu'il y a une autre explication à cela, directement liée à l'objectif de cette conférence : en termes simples, le pays avait des objectifs d'aménagement foncier que ni le secteur privé ni le secteur public ne pouvaient atteindre seuls. L'idéologie ne résistait pas à cette réalité. Les investisseurs privés considéraient plusieurs de ces projets comme peu profitables sans quelque subvention, ou trop risqués pour les entreprendre seuls ; ces risques comprenaient l'insécurité du marché et de l'environnement politique. Quant aux institutions publiques, il leur était souvent impossible d'assurer entièrement le financement de ces projets en raison de contraintes fiscales ; en outre, posséder et faire fonctionner toutes les entreprises d'affaires qui contribuaient quelque peu à l'objectif d'aménagement foncier était un fardeau que le secteur public ne tenait pas à supporter.

Cette période initiale de coopération entre les secteurs public et privé ne dura pas. Avec la prise de conscience des dangers d'inégalité et de corruption inhérents à l'aide accordée par les pouvoirs publics à des partenaires privés, et parallèlement à la popularité grandissante du "laissez-faire" et de la philosophie du darwinisme social, les opérations de coopération furent largement rejetées dans les dernières années du dix-neuvième siècle. Cette période de rejet dura à peu près cinquante ans ; il a fallu attendre la Grande Dépression pour que les responsables politiques et les tribunaux considèrent à nouveau l'idée d'une collaboration secteur privé/secteur public.

De la rénovation urbaine aux zones d'entreprise en passant par les villes-modèles

Ce n'est qu'après la 2ème Guerre Mondiale qu'eut lieu la première grande intervention nationale pour l'amélioration des conditions des villes américaines qui impliquait une collaboration des secteurs public et privé. Avec la Loi de 1949 sur le logement commence le Programme de la Rénovation Urbaine ; le Titre 2 de cette loi, selon laquelle une politique nationale doit être menée afin d'encourager une habitation décente et un environnement convenable pour chaque famille américaine, adopte la philosophie qui va dominer tous les futurs programmes nationaux - même si, dans chaque cas, on insiste de façon différente sur les rôles tenus par chacun des partenaires. Ainsi, le Programme de Rénovation Urbaine affirme que le manque d'habitations et les conditions insalubres des régions déshéritées (en fait toute la situation du logement) rejaillit sur l'incapacité dont font preuve les entreprises privées et les communautés locales pour résoudre elles-mêmes leurs problèmes. Mais il ne suggère pas qu'en raison de cette incapacité le secteur privé n'ait aucun rôle à jouer dans la rénovation urbaine. Tout en proposant de nouvelles aides et subventions et de nouvelles garanties d'emprunts, le Congrès réaffirme le rôle important que doit jouer le secteur privé dans l'application des programmes fédéraux de logement et de réaménagement : "dans la poursuite des objectifs nationaux de logement, on s'est essentiellement appuyé, et on doit continuer à le faire, sur l'entreprise privée qui assure la plus grande partie de la tâche".

Ainsi, une croyance profondément enracinée dans le système du marché libre, associée au puissant lobby de l'industrie de construction, a forgé un programme qui repose en grande partie sur le soutien et la participation du secteur privé. Deux politiques ont été suvies : premièrement, "l'entreprise privée sera encouragée à répondre aussi largement que possible aux besoins globaux" ; deuxièmement, "l'assistance de l'Etat sera utilisée là où elle est possible afin de permettre au secteur privé de répondre davantage aux besoins globaux". Et afin d'inciter les entrepreneurs privés à participer à ces programmes de développement, il leur est accordé un abattement très généreux pour les terrains déblayés, c'est-à-dire la différence entre le coût de l'acquisition et de la préparation du terrain et ce que l'agence locale de rénovation

aurait reçu pour ce même terrain ; en théorie, cet abattement doit économiquement permettre aux investisseurs privés de construire dans les zones de rénovation.

Cette philosophie d'une collaboration public et privé combinée n'a pas fondamentalement changé au cours des quarante dernières années. Du Programme de Rénovation Urbaine aux récentes expériences de zones d'entreprises publiques, le graphique de ces activités peut être tracé en continuum, en fonction de la relative contribution ou participation des deux secteurs. Ce qui est remarquable, c'est que chaque cas est caractérisé par la participation simultanée des deux groupes, public et privé à la fois. Ainsi, la question n'est pas de s'interroger sur la collaboration des deux secteurs, mais sur la manière dont peuvent être réparties les tâches entre les deux partenaires afin de correspondre au mieux à leurs ressources et à leurs besoins. Les différentes variations de rôles que leur prescrivait la législation au cours des années trouvent plus leur raison d'être dans une stratégie immédiate et une conception appropriée que dans un changement de fond de cette philosophie.

Une fois cette interdépendance reconnue, une grande partie du discours entourant les projets mixtes disparaît en fumée. Ce n'est pas que la zone d'entreprise soit à l'opposé direct des villes-modèles, comme l'a dit le Président Reagan en présentant le projet de loi ; au contraire, on pourrait dire que les unes et les autres se reflètent mutuellement. Lors du développement du modèle de projet mixte qui, à un moment donné, est jugé le plus approprié pour assurer la réussite des projets, on peut y inclure, sans pour autant que leur rôle soit important, l'initiative privée (comme pour les zones d'entreprises) ou le secteur public (comme pour les villes-modèles) ; toutefois, contrairement à ce qu'affirment la passion et les discours politiques, la similarité entre les deux types d'intervention est plus fondamentale. Il est donc clair que tout programme destiné à améliorer les conditions de vie urbaine invoque le principe du partenariat.

En effet, les problèmes de non-rentabilité, de risque et de pauvreté fiscale, qui caractérisaient l'expérience américaine à ses débuts, ainsi que je l'ai indiqué, n'ont pas qu'un intérêt historique ; ils sont encore très significatifs dans les Etats-Unis d'aujourd'hui. Et, plus important encore, ce sont ces mêmes problèmes qui expliquent votre présence à ce séminaire. Je n'ai pas besoin d'en savoir beaucoup sur chacun de vos pays pour affirmer qu'aucun ne dispose d'un budget illimité , et que l'activité privée incontrôlée n'y est pas en mesure de réaliser seule les objectifs publics d'aménagement foncier. La question est donc celle-ci : est-ce qu'une collaboration entre les secteurs public et privé permettrait d'atteindre les buts qu'aucun des deux n'aurait pu réaliser seul? Gagnerons-nous à modifier les rôles traditionnellement contradictoires du secteur public et du promoteur privé ? Si oui, et j'en suis convaincu, notre tâche est alors double : premièrement, il nous faut comprendre comment le

développement obtenu grace au partenariat secteur public/secteur privé diffère du développement conventionnel, et deuxièmenent, quelles sont les conditions préalables à la réussite des entreprises menées en collaboration. J'analyserai chacun de ces aspects à tour de rôle.

Comment le processus d'aménagement foncier change-t-il quand le secteur public et l'entrepreneur privé souhaitent abandonner les attitudes distantes d'autrefois et commencent à agir en partenaires ? Généralement, ces nouvelles dispositions différeront du développement conventionnel de la façon suivante :

1) Elles entraînent le recours à des techniques de drainage entre le secteur public et le secteur privé (utilisation d'un volume relativement limité de ressources publiques afin d'attirer des investissements privés de valeurs plus importantes).

2) Elles nécessitent de nombreuses négociations et transactions entre le monde des affaires et les autorités publiques, ainsi qu'une intervention du secteur privé à un stade plus précoce que ce ne fut le cas tant dans le passé (par exemple, lors de la rénovation urbaine ou de l'intervention du secteur public avant cette époque), qu'à l'heure actuelle pour les subventions en faveur de l'aménagement foncier.

3) Elles entraînent l'utilisation des fonds publics, ce qui exige un souci de comptabilité à tous les niveaux de l'Administration, et en corollaire, la nécessité d'évaluer un juste bénéfice pour les risques assumés par le secteur public.

4) Elles demandent une coopération active entre les partenaires public et privé à tous les stades de développement du projet, y compris après sa réalisation, afin de s'assurer que les objectifs pour lesquels les pouvoirs publics ont été sollicités continuent à guider leur action.

5) Elles exigent la considération en parallèle de deux types d'objectifs : en plus des projections financières et des études de marché habituelles qui sont devenues une caractéristique essentielle de la planification pour le secteur des affaires, il sera nécessaire de considérer dans le détail les objectifs publics, par exemple, les objectifs de la communauté, les critères de conception, l'action positive.

Compte tenu de ces différences, nous pouvons, à mon avis, retenir cinq conditions préalables à une coopération fructueuse :

- la connaissance approfondie des contributions que chaque partenaire peut apporter ;

- la capacité de coordonner les diverses formes d'assistance disponibles ;

- l'évaluation complète, et la réévaluation périodique, des coûts et des bénéfices publics d'un programme ;

- l'élaboration de moyens de contrôle continus afin de s'assurer que le partenaire privé réalise la part qui lui incombe ;

- et enfin, les contrôles garantissant que l'intégrité des autorités gouvernementales est assurée.

Ces cinq conditions, à savoir connaissance des contributions, coordination de l'assistance, évaluation des coûts et des bénéfices, élaboration de moyens de contrôle, et système de contrôles, président au succès de tout projet mixte réussi. J'aimerais m'étendre sur chacun de ces points à tour de rôle.

La contribution du secteur public

Les contributions publiques potentielles à un projet déterminé varieront d'un pays à l'autre, selon les ressources et les pouvoirs de chaque gouvernement. Aux Etats-Unis, ces contributions dans leur ensemble, bien que d'une extrême diversité, relèvent d'un des pouvoirs souverains traditionnels ou de pouvoirs combinés, que j'appellerai le "pouvoir de planification".

Commençons par le pouvoir fiscal. D'un côté, la plus importante subvention au logement assurée par notre gouvernement fédéral est constituée par l'abattement de l'impôt sur les revenus au titre des intérêts hypothécaires et des taxes à la propriété payées individuellement par les propriétaires de logements. En 1986, par exemple, les dépenses du Département du Logement et de l'Urbanisme s'élevaient à environ 15 milliards de dollars ; en totale opposition, l'ensemble des revenus perdus en raison des déductions des intérêts hypothécaires et des taxes à la propriété totalisait 367 milliards de dollars. Notre politique nationale du logement était, et continue à être, conduite aussi bien par le biais du système fiscal (IRS) que par le Département de l'Habitat et de l'Urbanisme (HUD). Alors que les déductions provenant des impôts sur le revenu subventionnent directement les bénéficiaires de logements, le financement d'obligations exonérées d'impôts, un autre moyen important d'assistance fédérale à l'aménagement foncier, subventionne les projets de développement des autorités locales. Les obligations générales reposant sur la bonne foi et le crédit de l'émetteur et utilisées pour les besoins généraux des autorités centrales et locales, de même que les obligations spéciales à revenus utilisées pour des projets à caractère exceptionnel, telles les subventions pour les logements, l'assainissement et l'eau potable, sont les piliers d'un développement réalisé grace à la collaboration des secteurs public et privé.

L'impôt national sur les revenus n'est pas le seul impôt utilisé pour l'incitation au développement. La ville de New York, par exemple, a su créer un système à partir des taxes sur les biens

immobiliers et sur les ventes. Pour l'Hôtel Portman/Marriott Marquis à Times Square, la ville de New York a élaboré un programme complexe de versements en remplacement des taxes sur la propriété. Au lieu de la taxe habituelle, le promoteur privé peut payer annuellement un pourcentage de son revenu brut, dont le minimum est moins de 2% et le maximum de 7% sur 15 ans. Dans les premières années de l'opération, l'investisseur peut choisir de payer un pourcentage de son revenu net, qui s'élève du tiers à la moitié, quand le taux de rendement interne du projet dépasse 12%; cependant, la somme que représente l'excédent du revenu brut sur le revenu net n'est pas remise mais différée. Chaque fois que les paiements dus sous le régime du programme alternatif dépassent le montant à payer sous le régime normal de l'impôt sur les biens immobiliers, le promoteur peut choisir de payer l'impôt, ce qui l'oblige alors à procéder à cette même sorte de paiement par la suite. Dans le cas actuel, les autorités de New York ne se limitent pas à accorder une subvention ; elles supportent quelques-uns des risques du développement ; ces risques ont été équilibrés de façon subtile et souple par le recours à la remise ou au sursis de paiement et au choix. Il faut préciser que les accords sur les paiements sous le régime de programme alternatif peuvent concerner non seulement les sommes dues, mais aussi l'utilisation du produit. Ainsi, les autorités publiques peuvent-elles autoriser l'utilisation de ce dernier aux fins de la réalisation d'améliorations spécifiques de l'infrastructure qui profiteront au projet, comme par exemple la réfection et l'éclairage de la voirie.

La diversité des contributions que le gouvernement peut apporter grace au système de taxation équivaut à que nous appellerons l'exercice du pouvoir d'achat. La plus traditionnelle d'entre elles est l'allocation directe en argent ou en terrains. Par exemple, pour le programme de subvention en faveur de l'aménagement urbain, notre gouvernement fédéral a apporté son soutien à des projets spécifiques financés par le secteur privé afin d'alléger des situations de détresse physique ou économique. Plusieurs programmes des autorités locales comportaient une subvention spécifique en numéraires pour toute création d'emploi dans certaines régions-cibles : le Connecticut, par exemple, accordait une subvention de 1000 dollars pour tout nouvel emploi créé dans l'une de ses zones désignées en tant que "zone d'entreprise".

Les subventions directes ne sont qu'une forme d'aide au "pouvoir d'achat". La filière indirecte que le New Deal avait adoptée dans les années trente lors de la Grande Crise est une des principales innovations du capitalisme du 20ème siècle. Tout d'abord, les autorités gouvernementales ont remplacé les crédits accordés aux propriétaires individuels par l'assurance, prouvant ainsi aux banquiers sceptiques que la classe moyenne constitue une bonne clientèle en matière de crédits quand il s'agit de réaliser le rêve américain de la propriété individuelle. Grace aux sociétés publiques et privées qui achetèrent les hypothèques, à l'Association Fédérale Nationale des Hypothèques (Federal National

Mortgage Association - FNMA) et à l'Association Gouvernementale Nationale des Hypothèques (Government National Mortgage Association - GNMA) qui apportèrent les liquidités nécessaires et fournirent un marché national, les financiers privés furent heureux de pénétrer le secteur foncier. Le gouvernement national des Etats-Unis a joué un rôle primordial dans le domaine du financement des logements grace aux programmes garantissant des prêts privés aux acquéreurs de logements munis de très peu de garanties. L'Administration Fédérale de l'Habitat (Federal Housing Administration (FHA), créée à cet effet durant la Dépression des années trente, fut suivie de deux organismes gouvernementaux de soutien assurant un marché alternatif pour les prêts de la FHA en cas d'affaiblissement du marché privé. Les autorités publiques ont aussi la possibilité d'acheter les terrains nécessaires à un projet précis, ceci étant une autre forme d'assistance au financement, et de les donner en bail au promoteur privé, qui peut opter pour l'achat de ces terrains à une date ultérieure.

Très vite, la ville de New Haven, à travers ses programmes de rénovation urbaine, apprit qu'elle pouvait attirer des investisseurs privés vers les terrains difficiles à céder sur le marché libre grace à un système de bail à long terme, qui permettait au promoteur de ne pas avoir à supporter les coûts de ces terrains, et de ce fait agissait comme une hypothèque. Par ailleurs, en louant aux promoteurs le matériel de construction, les autorités publiques ont aussi appris à réduire de façon significative les coûts et les risques encourus par le capital du promoteur. Et bien que l'investissement direct dans le capital social d'une entreprise privée fût sujet à des restrictions constitutionnelles depuis les débuts de la Compagnie des Chemins de Fer de Baltimore et de l'Ohio, plusieurs agences gouvernementales sont devenues des partenaires de fait dans des projets privés par le biais de diverses sortes d'accords de partage des bénéfices, ce qui a contribué à identifier davantage l'assistance gouvernementale à un investissement dans le capital social.

Le troisième pouvoir souverain reconnu aux Etats-Unis est celui du droit d'expropriation . La loi du logement de 1949, que j'ai déjà mentionnée plus haut comme étant le tout premier programme national de rénovation urbaine, fut la première à introduire l'usage moderne et élargi du pouvoir d'expropriation des terrains appelés à être aménagés ensuite par des promoteurs privés. Elle accordait des subventions fédérales aux villes afin de permettre l'expropriation pour utilité publique des terrains dans des régions désignées "zones insalubres", suivie par le remembrement de ces terrains et leur vente à des promoteurs privés. La rénovation urbaine en général - Michael Reese à Chicago, Washington Square South à New York, Charles Rivers Park à Boston, et d'autres quartiers - atteste l'impact important de ces subventions fédérales. Bien sûr, l'expropriation est une façon coûteuse et perturbatrice d'assembler les terrains et ne doit par conséquent être utilisée que rarement, mais elle peut parfois être un outil primordial. On peut y avoir recours de façon plus subtile

afin de lever un titre invendable sur le marché ou d'acquérir les intérêts d'occupants détenteurs de bails de longue date, permettant de la sorte à un promoteur privé d'obtenir un financement et de continuer son travail d'aménagement.

Le pouvoir souverain final que le gouvernement apporte à la table de négociations - auquel on ne pense pas souvent car il est au coeur même du rôle régulateur du gouvernement - est le pouvoir de police, le pouvoir de réglementer la santé, la sécurité et le bien-être publics. Par ce pouvoir, on a promulgué des restrictions qui parfois peuvent être levées en échange de concessions du promoteur bénéficiant au public. Ainsi, un certain nombre de villes aux Etats-Unis ont des programmes "d'incitation à l'amélioration de zones", dans lesquels il est permis aux promoteurs de construire des immeubles plus importants en contrepartie d'aménagements publics, (place, station de métro, théâtre), ou de restrictions consenties qui bénéficieront au public. Encore une fois, il est possible de ne pas recourir à des règlements qui augmenteraient de façon substantielle le coût de projets souhaités ; si on peut trouver une alternative moins coûteuse et qui protège l'intérêt public, ces projets seront alors encouragés. Par exemple, l'incitation à une utilisation minimale du zonage et d'autres mesures destinées à réduire le pouvoir gouvernemental de police, caractérisant les programmes de zones urbaines en Grande-Bretagne et des "zones urbaines d'entreprises" proposées par l'Administration Reagan au niveau fédéral et adoptées sous formes diverses par 35 Etats, ont pour but principal d'attirer l'implantation d'industries dans des régions en crise.

Enfin, le gain de temps dans l'obtention des licences et des agréments requis constitue l'aide la plus importante apportée par le pouvoir de police en matière d'aménagement foncier. Le retard occasionné par les formalités d'agrément a rendu peu profitables de nombreux projets prometteurs, et la crainte d'un tel retard a rebuté de nombreux promoteurs potentiels.

Si on récapitule, on peut dire que les autorités publiques, en travaillant en collaboration avec le secteur privé, peuvent fournir une assistance qui se classe en différentes grandes catégories :

1) assurer les hypothèques à risque et garantir d'autres prêts;

2) subventionner les taux d'intérêts sur des prêts du secteur privé ;

3) prêter de l'argent, parfois à des taux inférieurs à ceux du marché ;

4) par le biais d'un deuxième marché, apporter des liquidités destinées aux investissements dans l'immobilier ;

5) faire des dons de capitaux ;

6) fournir les moyens techniques et de planification ;

7) exercer (ou relacher) le pouvoir de police ainsi que le droit d'expropriation pour utilité publique ;

8) élaborer une imposition sur les revenus, des abattements d'impôts et d'autres avantages fiscaux ;

9) entreprendre des aménagements aux infrastructures ;

10) entreprendre les travaux préliminaires de préparation des chantiers ;

11) assurer des réductions sur les prix des terrains ou rendre les terrains disponibles dès le départ à des prix subventionnés.

A coté de tous ces pouvoirs souverains formels, les autorités publiques détiennent ce que j'appellerai le "pouvoir de planification" - la possibilité de prendre des initiatives en matière de développement, et d'apporter une légitimité aux plans d'un promoteur. De nos jours, où la participation du voisinage et de la communauté joue un rôle important, l'adhésion des citoyens est une condition indispensable à la plupart des projets de développement, particulièrement dans les quartiers les plus anciens et les plus peuplés des villes. Les autorités publiques peuvent garantir à la communauté que les intérets du public sont pris en considération dans une cité précise, et plus encore, peuvent présenter les plans d'aménagement aux institutions financières : aussi bien les banques locales que les agences internationales de financement. Ce type de soutien officiel est très souvent inestimable aux yeux d'un promoteur privé, et constitue pour les autorités publiques un moyen de négociation aussi puissant que n'importe lequel de ses pouvoirs souverains formels.

La contribution du secteur privé

Quel est l'apport du secteur privé dans les entreprises menées en association ? En premier lieu, et c'est le plus important, il apporte l'esprit d'initiative. Cet esprit d'initiative peut être l'objectif lucratif des lotisseurs. Ce peut être également le souhait de la société d'améliorer la vie des citoyens et des familles qui seront finalement les acheteurs de logements. Si ces motivations et ces désirs peuvent être contrôlés, l'aménagement foncier se fera assurément plus vite que si l'évolution et l'étendue des programmes sont laissés à la discrétion des fonctionnaires.

En deuxième lieu, le secteur privé peut apporter le capital. Les investisseurs privés ont souvent les fonds qu'on ne trouve pas dans les caisses de l'Etat. De nombreux programmes publics, notamment le Programme d'Aide à l'Urbanisme (Urban Development Action Grant program) reposent sur le principe du drainage des fonds privés.

En troisième lieu, le partenaire privé peut fournir les services de direction, de marketing et d'autres services spécialisés.

Finalement, et ceci est un des aspects du but lucratif, le secteur privé peut apporter à un projet "l'esprit de minimisation des coûts". Les promoteurs privés, soucieux de tirer des bénéfices, risquent moins que les fonctionnaires publics d'accepter les gaspillages. Alors que les fonctionnaires sont animés de bonnes intentions pour ce qui concerne la réduction au minimum des coûts, il semble par expérience qu'un promoteur dont le propre argent est investi dans le projet ait plus de motivations pour se montrer particulièrement vigilant.

Coordination : l'expérience de l'Entreprise d'Urbanisme (Urban Development Corporation - UDC)

Si la première des conditions pour une coopération fructueuse est de connaître toute l'étendue des ressources publiques et privées qui peuvent être utilisées à des fins d'aménagement foncier, la deuxième est d'être capable de coordonner ces ressources. Du côté du secteur public, ce problème de coordination comporte deux aspects. Le premier consiste à déterminer si les diverses incitations mises en oeuvre ou prises en considération dans les différents domaines relatifs à l'aménagement foncier sont complémentaires ou fonctionnent en tant qu'ensemble. Certains Etats américains ont été confrontés à ce problème lors de l'élaboration et de l'assemblage de diverses mesures d'encouragement en faveur d'entreprises privées appelées à s'installer dans certaines régions désignées "zones d'entreprise". J'ai mentionné un peu plus haut le relâchement des restrictions concernant le zonage et les normes de construction ; dans de nombreuses zones d'entreprise, celui-ci est associé à des réductions de l'impôt sur les sociétés, des abattements de l'impôt sur les biens immobiliers, à des exonérations de l'impôt sur les ventes, à des prêts pour capital de risque, des bails à des taux inférieurs à ceux du marché dans des immeubles commerciaux, des subventions en espèces par nouveau poste d'emploi créé, l'ouverture de bureaux spéciaux afin d'accélérer les approbations gouvernementales et à une assistance d'experts-conseils. Alors qu'il est tentant d'additionner les incitations gouvernementales les unes aux autres, il est impératif d'évaluer soigneusement l'interaction de ces mesures.

Le deuxième aspect de la coordination des ressources est encore plus primaire : il s'agit de savoir comment formuler une mesure d'incitation. Si nous voulons subventionner la création de nouveaux emplois, est-il préférable de recourir à un crédit fiscal, à une déduction d'impôts, à une allocation en espèces, à un prêt pour le matériel, à un programme gratuit de formation professionnelle, ou à quelque autre moyen ? J'appelle tout cela un problème de coordination, car prendre une décision suppose normalement la collecte d'informations et un pouvoir d'application

délégué à différentes agences gouvernementales et à différents niveaux du gouvernement. Chacune de ces unités peut suivre ses propres intérêts, si bien que la prise de décision nécessite un nombre important de politiques intra-gouvernementales.

Une façon de résoudre ces problèmes de coordination serait peut-être de créer des institutions ayant la responsabilité globale de la participation publique dans le domaine de l'aménagement foncier dans une région précise, et dotées du pouvoir de passer outre, dans certaines circonstances, les décisions d'autres agences gouvernementales. L'entreprise "Urban Development Corporation" (UDC) de l'Etat de New York, créée en 1968, est l'organisme le mieux connu de ce genre aux Etats-Unis et qui présida avec beaucoup d'ardeur à tous les grands courants sociaux de la fin des années soixante. Elle avait le pouvoir d'émettre des obligations exonérées d'impots afin de financer le développement, d'exproprier et d'acquérir des terrains, de passer outre les lois locales de zonage et de construction, et de développer des projets à son propre profit, allant de l'aménagement dans la banlieue à l'établissement de nouvelles communautés en dehors de Buffalo et sur l'Ile Roosevelt. En un court intervalle de six ans, l'UDC assura plus de 33.000 logements, draina presque 40% des subventions nationales au logement en faveur des familles à revenus faibles et modérés, et vendit des obligations morales pour 1,2 milliards de dollars. On peut attribuer cette performance sans précédent à la concentration de pouvoirs jamais délégués auparavant à une seule agence, ce qui lui permit une liberté d'action presque illimitée, entre les secteurs privé et public, entre l'entreprise et le gouvernement.

Bien que des problèmes d'ordre politique et financier aient presque provoqué sa banqueroute, et qu'une restructuration en 1975 ait entraîné une diminution substantielle de ses pouvoirs, l'UDC a de nouveau émergé, cette fois-ci en tant qu'institution majeure, dans le domaine du développement économique. Les rapports de cette "super agence" avec le milieu des investisseurs constituent un point de départ intéressant pour la réflexion à mener sur les innovations institutionnelles à apporter dans le domaine de l'aménagement foncier. Le nouvel essor de l'UDC en tant que constructeur et promoteur du Convention Center, Battery Park, South Street Seaport, et de la zone industrielle fait apparaître la nécessité de créer de nouvelles agences aux pouvoirs étendus afin de venir à bout des obstacles juridiques, de combler des déficits de crédit, de remplir les vides de la législation et des règlementations, d'alléger les procédures, d'analyser les questions de planification et de conception urbaines, et de résoudre cet omniprésent et troublant problème qui est de faire courir des risques importants à l'argent des contribuables, placé dans des situations de capital de risque.

Evaluation des coûts et des bénéfices : la "Déclaration sur l'impact économique"

La troisième condition préalable à une coopération fructueuse

en matière d'aménagement du territoire est une évaluation exacte des coûts et des bénéfices publics occasionnés par tout projet ou programme d'aménagement foncier. D'après ma propre expérience, les gouvernements allouent souvent des ressources publiques à un projet sans avoir pleinement évalué les coûts qui en résulteraient pour le public ni les bénéfices escomptés. Très souvent, les gouvernants n'ont même pas une connaissance complète des ressources qu'ils ont à leur disposition. Plus le projet est important, plus il est probable qu'il en soit ainsi; les responsables gouvernementaux sont impressionnés par le nombre d'emplois qui seront créés, ou par la possibilité de transformer toute une région en une seule opération, et ont tendance à ne pas considérer avec attention l'importance des concessions que leur réclame le partenaire privé, ou encore ils n'ont pas pleinement conscience des ressources qu'ils apportent à l'entreprise.

Quand les autorités publiques prêtent vraiment attention aux coûts, elles ne le font pas de manière approfondie. Par exemple, lorsqu'elle exerce son pouvoir d'expropriation pour utilité publique, une agence gouvernementale aux Etats-Unis ne considère en général que la juste valeur sur le marché du terrain exproprié. Pourtant si elle ne tient compte que de ce coût, elle sous-estimera sérieusement les coûts sociaux et économiques de cette dislocation. Le système fiscal est un autre secteur où les coûts sont souvent camouflés. Du moins aux Etats-Unis, les mesures fiscales ne sont pas aussi étudiées que le sont les dépenses. Il n'est pas nécessaire qu'un crédit ou un abattement fiscal reçoive un nouvel agrément chaque année, et les pertes de revenus qui en résultent passent souvent inaperçues ; en outre, s'attribuer en toute liberté une déduction fiscale (ce que de nombreuses personnes admirent, considérant que c'est une qualité morale) signifie bien que cet usage n'est soumis à aucun contrôle général. En effet, aussi bien en termes de dépenses totales qu'en termes d'efficacité de chaque dollar utilisé, la proposition nationale de zone d'entreprise, basée principalement sur le principe d'encouragements fiscaux, peut se révéler beaucoup plus coûteuse que les programmes de dons ou de subventions. Que cela ne puisse pas être déterminé par avance signifie que la proposition peut être populaire sur le plan politique, mais soulève des doutes quant à sa sagesse en matière de politique d'aménagement foncier.

Donc, le défi qui se pose au gouvernement dans une entreprise mixte consiste à élaborer une analyse rigoureuse des coûts et des bénéfices dans le processus d'aménagement foncier. Comment peut-on réaliser cela ? Une possibilité prometteuse est de déposer une requête pour une "déclaration sur l'impact économique", sur le modèle de la déclaration bien connue sur l'impact sur l'environnement (Environmental Impact Statement - EIS). L'EIS fut présenté aux Etats-Unis dans le cadre de la Loi sur la Politique Nationale de l'Environnement de 1969, et à l'heure actuelle environ vingt Etats exigent aussi de semblables déclarations. Un EIS, élaboré soit par une agence gouvernementale, soit par un

entrepreneur indépendant, présente clairement tous les risques et tous les bénéfices d'un projet proposé. Cette analyse présente une discussion non seulement du projet en question mais aussi des solutions de remplacement, et de l'impact en cas de non-réalisation du projet. Une fois l'avant-projet de la déclaration rédigé, celui-ci circule parmi les agences gouvernementales, les organismes privés et les individus concernés afin qu'ils le commentent ; la déclaration finale doit tenir compte des objections formulées par ces différents groupes au cours de la phase de commentaires.

Une déclaration sur l'impact économique appliquerait cette manière rigoureuse de procéder au secteur de l'aménagement foncier. Au lieu d'analyser l'érosion des sols, la pollution de l'eau et de l'atmosphère, et les gains ou les pertes en flore et en faune, une déclaration économique étudierait les investissements en capital, les contributions gouvernementales, l'impact fiscal, ainsi que les créations ou les pertes d'emplois. Une discussion indispensable des solutions de remplacement préconisées pour le projet à l'étude, et la réponse faite à ces objections pour les autres partenaires concernés, amélioreraient de façon significative la qualité des délibérations du gouvernement à propos des coûts et bénéfices publics des propositions d'aménagement foncier. Il est clair que la structure institutionnelle des entreprises mixtes, dont notamment les hypothèses fondamentales d'ordre éthique et moral, n'a pas encore été mise sur pied. Suggérer une déclaration sur l'impact est une façon de créer un forum et un processus dans lesquels les objectifs seront clarifiés et les buts définis. Quand les différents intérêts de chacun des participants seront exprimés, des compromis pourront se négocier, et alors on pourra forger un projet préservant les intérêts individuels et l'action commune. C'est à l'intérieur d'un tel processus que la responsabilité, qui est une manière spécifique de répartir les risques et les bénéfices, peut se faire en plus de la répartition des responsabilités et des mécanismes de compte-rendu.

Contrôles continus

La dernière condition à une coopération entre les secteurs public et privé, à savoir l'application de contrôles continus, peut être la plus difficile à réaliser. Des contrôles sont impératifs aussi bien du côté du secteur privé que du côté du secteur public : le partenaire privé doit s'en tenir à sa part dans le projet, et l'intégrité du pouvoir décisionnel du partenaire public doit être préservée.

Nous avons imaginé plusieurs outils juridiques permettant de garantir que les partenaires privés obéissent aux restrictions et remplissent les obligations convenues. On ne saurait trop insister sur l'importance de la négociation, et sur la mention de ses résultats dans les documents. Dans le proces du Mount Laurel, à New Jersey, par exemple, des stipulations ont été insérées dans les actes afin de garantir que les logements assurés dans le cadre du programme basé sur la formule 80/20 soient revendus uniquement à

des personnes aux revenus modestes. La documentation sur l'aménagement foncier aux Etats-Unis ne manque pas d'écrits sur les conventions, les servitudes équitables, les lettres de crédit, les obligations, les retenues de garantie, et autres outils de même nature permettant de s'assurer de l'application continue des promesses. L'abondance même de ce genre de documents indique les complexités et les difficultés qui existent.

Le rôle de la révision

Il ressort d'une analyse des avantages de l'entreprise mixte qu'un système de contrôle est nécessaire en compensation de cette nouvelle dynamique créée par la combinaison de ces deux forces. Dans le cas contraire, la formidable juxtaposition de documents du secteur privé et du secteur public pourrait outrepasser les objections légitimes existantes. Le redressement de l'équilibre exige une restructuration de l'Administratif et de l'Exécutif (permettant à un niveau de l'Administration d'en contrôler l'autre) ou une révision juridique assurée par des experts et basée sur des critères à appliquer dans le processus de révision. On peut prévoir qu'il sera nécessaire que des hommes d'affaires, des responsables gouvernementaux et des experts continuent de dresser une évaluation des échecs et des succès, et d'étudier comment rendre plus efficace et équitable tout le processus d'une entreprise mixte : il s'agit bien ici d'une action d'une ampleur extraordinaire dont nous pouvons à peine à l'heure actuelle déceler les contours.

Aux Etats-Unis, nous avons tendance à trop compter sur le système judiciaire pour contrôler à la fois le partenaire public et le partenaire privé. A travers le concept de révision judiciaire, nous avons utilisé nombre de restrictions constitutionnelles afin de contenir le favoritisme et la corruption gouvernementaux. Ironiquement, alors que le principe de l'"utilité publique" exigé par le cinquième amendement de la Constitution fédérale perdait peu à peu de sa substance face à la généralisation d'une approche permissive dans les décisions récentes, l'aspect de maintien de l'ordre, contenu potentiellement dans cette clause, devenait de plus en plus réel. Devant la nécessité urgente d'éliminer les quartiers insalubres et de revitaliser et reconstruire les villes américaines, la loi sur l'expropriation pour raisons d'utilité publique enregistrait le dépérissement progressif de la notion d'utilité publique, considérée légalement comme un obstacle au développement ; comme le juge Douglas le faisait remarquer dans l'affaire Berman contre Parker, les définitions faites par le Congrès d'une activité publique appropriée sont "presque catégoriques". Ceci a été dit concernant la remise des terrains déblayés à des promoteurs privés, avec très peu de restrictions quant à leur utilisation ultérieure. Récemment, le procès Midkiff, dans lequel le système de redistribution des terres à Hawai était confirmé, réaffirmait au plan fédéral le retrait du judiciaire ; même si les bénéfices privés qui en résultent sont importants, ils n'altèrent pas les intentions déclarées de la Constitution.

Pourtant, il y a dans le pays le sentiment grandissant qu'une nouvelle forme terrifiante du droit d'expropriation pour utilité publique serait en train d'émerger, réunissant le pouvoir du secteur privé et le pouvoir public, qui ensevelirait les promoteurs, les quartiers et les citoyens. Le procès Poletown dans l'Etat du Michigan représente peut-être la limite à ne pas dépasser pour lancer un contre-mouvement ; bien que toute la communauté fût menacée de dislocation suite à la collaboration de General Motors et de la ville de Detroit, la Cour Suprême du Michigan a confirmé, malgré deux avis contraires, la nécessité de créer des emplois et des possiblités économiques pour l'une de nos villes à la "ceinture de rouille". La plainte des dissidents de Poletown : "il n'existe pratiquement aucune limite à l'usage de l'expropriation des terrains dans le but d'aider les affaires du secteur privé" se heurte à la jurisprudence prédominante. Cependant, la disparition du quartier auteur des protestations a modéré les réflexions à propos de l'exercice de ces pouvoirs ; un gros titre à la une d'un journal : "Une communauté meurt afin que General Motors puisse vivre" peut avoir un impact certain sur la jurisprudence. Donc il est nécessaire que le discours de la Constitution, en tant qu'arbitre, change et passe d'une réflexion sur la dichotomie entre secteur privé/secteur public à une analyse des coûts et bénéfices ; les juges ne doivent être satisfaits que si des emplois supplémentaires, des revenus fiscaux et des constructions urbaines figurent vraiment dans l'accord, et que leur nombre représente un plus du côté des bénéfices par rapport aux coûts. Plusieurs tribunaux ont commencé à enquêter sur l'étendue des contrôles judiciaires effectués et des garanties dont s'entoure le partenaire public pour s'assurer de l'action appropriée du partenaire privé, ainsi que sur l'étendue des dispositions du contrat assurant que les mandataires du secteur public agissent réellement dans l'intérêt général.

Si la Constitution fédérale a très peu stipulé dans ses dispositions sur les moyens de contrôle de l'activité gouvernementale - et ceci est vrai pour la garantie du bon déroulement comme pour l'exigence de l'utilité publique - les Constitutions des Etats ont été en quelque sorte plus restrictives. Par exemple, la Constitution de New York interdit à l'Etat d'accorder des dons ou des prêts aux entreprises privés, ou d'acheter toute action dans une entreprise privée. Malheureusement pourtant, on ne peut pas attendre des tribunaux qu'ils supervisent de près l'activité gouvernementale sur la base de ces normes très larges, et les raisons sont nombreuses de ne pas souhaiter un contrôle minitieux. Donc, même aux Etats-Unis, il est nécessaire de mettre au point d'autres moyens de contrôle de l'intégrité gouvernementale ; le problème est d'autant plus sensible dans des pays où n'existe pas la tradition d'une branche judiciaire indépendante.

Il existe au moins deux autres approches de ce problème qui, à mon avis, valent d'être étudiées particulièrement lorsqu'aucun sytème judiciaire vraiment développé n'existe dans le pays. La

première comporte des contrôles structurels au sein du secteur public. Ces derniers peuvent comprendre la mise sur pied , sur le plan national, d'un organisme indépendant, comme le Bureau Général des Comptes (General Accounting Office) aux Etats-Unis, qui procède à des vérifications comptables et peut minutieusement étudier les détails des transactions du gouvernement. Ils peuvent également consister en l'introduction d'éléments en provenance de niveaux différents de l'Etat Fédéral, dans lesquels des instances séparées du gouvernement - qu'elles soient locales, régionales ou nationales - agissent comme contrôleur indépendant des activités des autres.

Une deuxième approche consisterait à drainer les compétences et d'autres forces du marché indépendantes et faisant un contre-poids. Avec la participation de grandes banques ou compagnies d'assurance à tout projet d'une certaine envergure, le filtre du profit peut devenir une entrave. Une possiblité serait d'exiger qu'une certaine part du financement de tout projet de taille provienne d'une institution financière indépendante, qui procéderait à une investigation minutieuse des objectifs et des moyens mis en oeuvre avant d'engager ses propres fonds. Il est encore possible d'exiger une telle investigation sous contrat, en fournissant un consultant indépendant qui préparerait une évaluation des plus grands projets mixtes avant leur réalisation.

Le reste de l'expérience

Il ne faut pas oublier que ce fut - et que c'est encore - l'échec du secteur privé à assurer à chaque famille américaine un logement décent et un environnement approprié qui fut à l'origine des programmes mixtes américains pour revitaliser les villes. On peut considérer cela, soit comme un échec du marché privé, soit comme une tache qu'il n'est pas tenu d'assurer (si on a une vision réaliste du marché). Par ailleurs, comme l'ont clairement montré les programmes des quarante dernières années (qui allaient de la rénovation urbaine aux villes modèles et aux zones urbaines d'entreprise), l'entreprise privée doit jouer pleinement son rôle dans le processus de réaménagement. Et que ses contributions soient en capital, en compétences de gestion, en initiative, en imagination ou en capacité de constituer un ensemble homogène à partir de portions de programmes, celles-ci sont indispensables. Néanmoins, il est également clair que, sans la juste direction et le juste soutien du gouvernement, le défi de la réhabilitation urbaine ne pourra pas être relevé de manière efficace et responsable. Aussi, la principale question que soulèvent les entreprises mixtes est-elle celle d'une formule appropriée.

Les partenaires privés, de leur point de vue, sont en droit d'exiger au moins que la bureaucratie agisse, que les formalités administratives soient réduites au minimum, que la délivrance de permis ne soit faite que dans un seul Bureau, qu'on fasse pression sur les autorités locales pour que les demandes soient examinées le plus rapidement possible et pour que les décisions soient prises ;

à défaut d'une décision, l'approbation serait automatique.

Un deuxième aspect du projet mixte urbain est la nécessité de reconnaître le caractère impératif de la participation de la communauté. Sous l'administration du Président Johnson, le programme de rénovation finit par être annulé, malgré ses nombreux avantages et ses contributions, et par être remplacé par le programme de villes modèles en raison du sentiment des populations des villes centrales d'être les victimes des élites. Et de la même façon qu'il est nécessaire de procéder à des auditions publiques et d'inviter la communauté à participer avant tout changement de zoning ou toute modification de l'utilisation du sol, de même faut-il agir aussi pour les projets mixtes - que cela soit fait par de grandes compagnies d'assurance, par des promoteurs extérieurs, ou par un groupe de propriétaires de la ville qui ont mis tous leurs terrains en commun. Tous les membres concernés commencent à reconnaître la nécessité de négocier avec la communauté et avec les propriétaires riverains. De la sorte, les retards occasionnés par les auditions publiques et par l'octroi d'approbation des plans du projet par de multiples agences, deviendront un simple fait social dans le monde du partenariat secteur public/secteur privé.

L'importance des Droits de l'Homme émerge au milieu des calculs financiers. Venant s'ajouter aux préoccupations traditionnelles des libertés énoncées dans les Déclarations des Droits, apparaissent les préoccupations réelles, tangibles et quotidiennes de survie dans des concentrations urbaines denses. Un modèle de développement qui révèlerait des différences criardes de conditions de vie, qui ferait se côtoyer des baraquements temporaires et des quartiers populeux et des immeubles de bureaux hauts, brillants et modernes, rendrait trop visibles les disparités. Aucun système social qui maintient de grandes inégalités dans des domaines affectant aussi visiblement la vie quotidienne n'a de chance de produire un ordre social stable et permanent. Ce droit qu'a l'Homme d'accéder à l'environnement immédiat, à un logement décent, à une eau pure, en un mot à l'usage complet de cette ville qui l'a attiré de sa campagne doit être compris et accepté comme un droit civil, que le secteur public doit promouvoir lorsqu'il entreprend des partenariats avec le secteur privé.

La troisième conclusion est qu'entre les intérêts de profit du secteur privé et le souci du bien commun du secteur public devrait exister un équilibre intangible vers lequel doivent toujours tendre les stratégies d'aménagement foncier. La tâche est immense. Des concepts tels que projet mixte et partenariat public/privé constituent un cadre général pratique pour cette action commune, mais ne peuvent se substituer ni à la négociation, ni au labeur, ni même aux fréquentes déceptions qui s'ensuivent. D'un côté les entreprises privées doivent s'assurer que réinvestir dans des régions en crise est financièrement intéressant, qu'il s'agisse d'un développement fiscal ou d'une création d'emplois. Aussi longtemps que les promoteurs et même les plus patients d'entre eux,

seront déconcertés par la bureaucratie et que, dans le même temps, les perspectives d'un renouveau économique potentiel seront imprécises, le secteur privé se désintéressera de ces régions. D'un autre coté, le secteur public doit apprendre à devenir un entrepreneur et doit admettre que les objectifs du secteur privé ne sont pas pervers mais constituent une force à maitriser et à combiner avec ses pouvoirs souverains de planification, de taxation, de dépense et de réglementation.

Enfin, pour réaliser cette approche aux multiples aspects, il apparait nécessaire qu'émerge un système de contrôle pour cette nouvelle forme de capitalisme d'entreprise : il doit être développé un autre niveau de pouvoir ou une sorte d'agence de contrôle, soit judiciaire soit administrative. Pour qu'un projet mixte qui draine les meilleures compétences et les plus importantes ressources du secteur public et du marché privé, et qui est un défi à l'idéologie des deux points de vue, soit florissant et puisse redonner vie aux villes et les rendre à nouveau prospères, il est nécesaire de prendre conscience de l'émergence de conditions nouvelles et de changer les anciennes attitudes et les anciens procédés afin d'y faire face. C'est de cette façon qu'une nation peut avancer.

Conclusion

Durant l'heure qui vient de s'écouler, j'ai insisté sur l'expérience des Etats-Unis. Car les Etats-Unis ont une expérience qui est un catalogue complet des approches idéologiques de base et des préoccupations en matière d'aménagement foncier. Au cours de leur Histoire, les Etats-Unis ont traversé un certain nombre de cycles ou de phases durant lesquels l'attitude à l'égard du rôle du secteur public en matière d'urbanisme changeait. Dans chacune de ces phases, les promesses et les conflits élémentaires étaient examinés dans une perspective différente. En raison de la tendance aux Etats-Unis à avoir recours aux moyens judiciaires pour tout conflit, c'est souvent aux tribunaux qu'incombait la tache de formuler le rôle propre du gouvernement. Les problèmes d'urbanisme ont été considérés et reconsidérés dans les comptes-rendus judiciaires et dans les commentaires d'universitaires. De l'étude de toutes ces riches discussions, on peut dégager certaines préoccupations de base, qui sans cesse réapparaissent dans l'aménagement foncier.

Ma propre conclusion, implicite pendant plusieurs décennies dans ces documents, est qu'aucun problème ne trouvera de solution en maintenant rigidement séparés et opposés secteurs public et privé. Tant que les autorités publiques se contenteront de leurs rôles traditionnels de régulateur passif et de seul promoteur des projets de travaux publics, elles seront incapables d'atteindre pleinement les objectifs de l'urbanisme. Insister pour que les autorités soient confinées dans ces deux rôles signifie que l'on place l'idéologie avant la réalité. Evidemment, une partie de cette réalité représente un danger de corruption de même que le secteur public est menacé d'être la proie des intérêts privés. Mais au-delà

de ces risques existe une autre réalité : celle de l'énergie, de l'ingéniosité, du dynamisme et de l'esprit d'initiative que le secteur privé peut apporter aux projets d'aménagement foncier. Le foncier représente, lorsque l'on parle d'initiative ou d'avidité, un objet naturel : il est non seulement source de richesses, mais il répond en plus à un instinct territorial profondément enraciné. A la différence de l'or ou des actions, le foncier peut devenir un foyer. L'esprit d'initiative spécifique dont on fait preuve à l'égard des terres, peut être bridé avec ménagement afin de répondre aux objectifs d'aménagement des terrains publics, que ces objectifs se situent dans le domaine du logement, des transports, de l'approvisionnement en eau et de l'hygiène publique, ou dans le domaine du développement commercial et industriel.

Pour conclure, il ne faut pas oublier que l'idée de défi est courante dans le contexte urbain actuel. Au sixième siècle avant Jésus-Christ, le poète Alcaeus parlait d'Athènes avec admiration en ces termes : "L'oeuvre d'hommes, prêts à utiliser chacune de leurs ressources". Il ne fait aucun doute que les hommes et les femmes d'aujourd'hui possèdent encore plus de ressources à mettre en oeuvre pour résoudre les problèmes que leurs villes présentent, ou pour ajouter au raffinement des métropoles modernes à la mesure des besoins et des possibilités des citadins contemporains. Déjà l'Histoire commence à juger dans quelle mesure nous avons su relever le défi de création qui se pose à nous dans le contexte moderne des villes.

Même s'il existe des obstacles sur la voie du succès de la coopération entre les secteurs public et privé en matière d'aménagement foncier, ils ne sont pas insurmontables. De nombreuses entreprises de coopération entre ces deux secteurs ont su remplir les cinq conditions indispensables à leur succès que j'ai exposées : connaissance des contributions potentielles du partenaire public et privé, coordination de l'assistance, évaluation des coûts et des bénéfices, augmentation des contrôles et développement d'un système de révision. Je suis convaincu qu'elles peuvent voir leur réalisation dans vos pays comme dans le mien ; je suis convaincu aussi que les objectifs d'urbanisme de vos gouvernements pourront être atteints plus rapidement et plus complètement quand les ressources des secteurs public et privé seront associées dans des entreprises mixtes.

LES OUTILS DE GESTION FONCIERE URBAINE A LA DISPOSITION DU SECTEUR PUBLIC ET LES CONTRAINTES DE LEUR MISE EN OEUVRE

David Sims
Expert-Conseil en Planification
Luxor, Egypte

I. INTRODUCTION

Cette étude présente un certain nombre de mécanismes courants de gestion foncière qui sont potentiellement à la disposition des autorités publiques dans la région Proche-Orient/Afrique du Nord en vue du développement urbain. Nous aborderons les aspects de nature pratique plutôt que théorique ou juridique, et nous nous concentrerons sur les problèmes et les contraintes qui apparaissent fréquemment lors de l'utilisation de ces outils. L'objet de l'étude est de permettre aux responsables de l'aménagement foncier de connaître les techniques (ou les combinaisons de techniques) qui seraient les plus adaptées dans leur pays respectifs. Une connaissance des obstacles réels au contrôle de l'aménagement foncier par les autorités publiques est de nature à mettre en relief le rôle que le secteur privé peut jouer en la matière.

L'étude n'a pas pour objectif de présenter tous les outils potentiels de l'aménagement foncier, mais d'approfondir trois points essentiels :

- les mécanismes régulateurs, comme les normes de zonage et de planification ;

- les mécanismes de remembrement et de cession de terrains pour un aménagement urbain intégré ;

- le rôle des agences spécialisées d'aménagement foncier urbain.

Les aspects pratiques de ces problèmes sont illustrés par des exemples tirés d'expériences menées en Egypte et en Jordanie.

II. LES OUTILS THEORIQUEMENT UTILISABLES

En théorie, les autorités publiques disposent d'une gamme impressionnante d'outils de gestion foncière. La liste suivante est une indication de ce genre d'outils, allant des mécanismes les plus "passifs" ou mécanismes régulateurs, aux outils qui entraînent de la part des autorités publiques un rôle plus "actif" ou direct dans l'aménagement foncier urbain. Dans tous les cas, on suppose que des plans d'urbanisme existent déjà.

- Mécanismes régulateurs, codes et normes de construction, de lotissement et de zonage, y compris les procédures d'agrément et les pénalités.

- Codes pour la règlementation des professions d'entrepreneur et de promoteur/lotisseur.

- Contributions fiscales telles que les impôts fonciers et les impôts sur les transactions foncières (taxe sur les revenus, impôt sur les bénéfices des sociétés, taxe sur la plus-value et les droits de mutation).

Previous Page Blank

- Contrôles des prix, en particulier contrôle des loyers.

- Programmes de réajustement des terrains ("landsharing").

- Mesures touchant la rentabilité des terres agricoles affectées par la croissance urbaine, (par exemple : contrôles des prix des produits agricoles).

- Contributions associées à l'aménagement telles que les impôts sur les plus-values, les droits concernant les titres fonciers, les impôts sur les terrains non-bâtis, et les impôts spéciaux sur l'aménagement des régions en rapport avec la durée de ce dernier.

- Mesures fiscales d'encouragement en faveur de l'aménagement foncier (remises et dérogations fiscales, programmes spéciaux de prêts).

- Remembrements fonciers par les autorités publiques au moyen de l'expropriation, de l'achat sur le marché libre et de l'utilisation des terres domaniales.

- Mécanismes de transfert des terrains, (vente à prix fixe ou bail des parcelles à certaines conditions et avec des spécifications de performance, comme pour les projets de trames assainies).

- Transferts de terrains à des lotisseurs intermédiaires.

- Collaboration avec des sociétés spécialisées en aménagement foncier.

- Encouragement au remembremement par la constitution de réserves foncières.

- Encouragement de l'équipement en infrastructures les plus importantes, en particulier les routes.

- Répartition spatiale d'un budget gouvernemental d'équipement (ex.: régions d'aménagement spécial).

- Décrets : l'Etat planifie et construit tout, comme dans une économie dirigée.

Cette liste - qui est longue sans pour autant être exhaustive - a pour but de montrer la complexité du contrôle par les autorités publiques de l'aménagement foncier et le large éventail de choix théoriquement disponibles. Tous les moyens cités ne concernent pas uniquement les processus d'aménagement foncier urbain mais ils peuvent avoir sur ceux-ci des effets secondaires, parfois imprévus.

III. LES ELEMENTS DE BASE

Aucun pays ne dispose d'un choix aussi large d'outils de gestion foncière que celui suggéré plus haut, puisque chaque nation possède une histoire et une tradition propres, ainsi qu'une conception particulière du rôle des autorités publiques. En matière d'aménagement foncier, ce rôle est déterminé par des facteurs fondamentaux comme :

- l'ensemble des lois religieuses et civiles qui définissent non seulement les droits et les obligations des citoyens d'un pays, mais également ceux de l'Etat, ainsi que les normes culturelles non codifiées mais profondément enracinées concernant la terre, l'usufruit de la terre et la propriété privée ;

- le rôle traditionnel de l'Etat en tant qu'agent de développement, qui peut aller du contrôleur passif du secteur privé au moteur du changement social. Un Etat peut insister sur la modernisation, le développement économique, la sécurité, ou sur la justice et la justice sociale, et dans ce domaine les traditions socialistes ou paternalistes ne peuvent être ignorées ;

- la structure de gouvernement, en particulier le degré de participation du citoyen aux décisions concernant le développement, que ce soit par des élections ou par d'autres mécanismes, ainsi que les pouvoirs relatifs des administrations centrales et régionales.

Ces facteurs fondamentaux sont généralement bien compris des responsables locaux, mais parfois des avis extérieurs sur les techniques de gestion foncière font preuve de l'ignorance de ces facteurs. Toute tentative visant à introduire les méthodes appliquées dans d'autres pays sans tenir compte des structures administratives existantes est vouée à l'échec.

II. MECANISMES REGULATEURS POUR LE CONTROLE DE L'AMENAGEMENT FONCIER

Les mécanismes régulateurs sont les outils règlementaires de gestion foncière comme les codes de zonage, de lotissement, les lois sur la planification et les normes de construction. Ces règlementations précisent les normes minimales, les procédures d'autorisation et les pénalités, afin de définir un cadre pour l'exploitation des terrains. Ce sont les principaux outils "passifs" qui guident ou contrôlent les activités du secteur privé en matière de développement urbain. La législation de régulation prend des formes différentes dans les pays de la région, mais généralement elle prévoit une classification des zones urbaines selon l'utilisation du sol, chacune avec ses normes minimales en

matière, par exemple, de taille et de configuration des parcelles de terrain, de normes de construction, de zones réservées à la circulation et aux espaces verts, etc... Généralement ces lois spécifient aussi les conditions et les procédures d'expropriation des terres privées.

La question des mécanismes régulateurs de la gestion foncière est vaste, et a donné lieu à de nombreuses discussions dans la littérature spécialisée. Dans ce chapitre, les commentaires mettent l'accent sur cinq problèmes de base récurrents, associés à l'application de ces mécanismes :

- les normes tenant compte du pouvoir d'achat de la population et l'engagement politique ;
- les institutions de deuxième ordre et l'exécution ;
- le problème des limites des terrains et de l'atténuation de la force de la loi ;
- le problème de l'augmentation du taux de densité d'occupation ;
- le recouvrement des coûts et l'efficacité.

A. Les normes tenant compte du pouvoir d'achat de la population et l'engagement politique

Ceux qui défendent des politiques de logement plus équitables ou des plans urbains adaptés accusent souvent les normes régulatrices d'être trop sévères. On accuse également les codes de contrôle d'être largement "importés" des pays occidentaux et d'ignorer les traditions et les comportements culturels locaux. Toutefois, ce n'est pas toujours le code de contrôle lui-même qui est à l'origine de cette situation. Deux exemples illustrent cela.

1) Les codes égyptiens de planification, lotissement et construction sont souvent considérés comme "dépassant les moyens des citoyens, même de ceux ayant les niveaux de revenus les plus élevés".(1) Pourtant une analyse détaillée des lois montre que les normes les plus restrictives (superficie et largeur des parcelles, hauteur des logements) peuvent être assouplies pour les "zones de logements économiques ou populaires" par décret de l'autorité régionale compétente. D'autres stipulations gênantes de la loi (en particulier les dimensions minimales des conduits d'air et l'emprise minimale des routes) peuvent être atténuées par une interprétation raisonnable de cette loi.

2) Les codes de zonage, en Jordanie, sont souvent mal vus à cause de leurs normes "occidentales" trop sévères. Pourtant la loi prévoit une catégorie spéciale de zones, dite "E" ou "populaire", qui autorise des lots de terrain de faibles dimensions (minimum 150

m2), et d'autres normes qui rendent les logements de cette zone accessibles aux ménages à faibles revenus.

Dans ces deux cas, le problème ne réside pas dans le code mais dans le fait que les zones spéciales et les assouplissements permis par la loi n'ont jamais été appliqués. Ceci met en relief un problème fondamental qui se pose avec les normes de planification et de construction : les planificateurs et les responsables gouvernementaux (souvent sous la pression des propriétaires privés) hésitent à désigner de nouvelles zones où seront appliquées des normes assouplies, craignant que celles-ci n'engendrent de futures "zones insalubres". Le développement volontaire de zones de ce type nécessiterait beaucoup de courage de la part de l'Etat, étant donné que, si l'Etat est considéré comme le moteur du développement, les objectifs de développement ainsi que le désir fondamental de "légiférer le développement" imposent que les quartiers résidentiels soient construits selon les normes les plus élevées. Malheureusement, ceci reflète des aspirations plutôt que la réalité.

Cette absence de volonté politique de créer des zones résidentielles de catégories plus économiques et plus accessibles explique pourquoi des "normes maximales" - précisant, par exemple, qu'au delà d'une certaine zone la superficie des parcelles ou des appartements ne doit pas dépasser une superficie donnée - sont rarement votées. Cette technique a éveillé l'intérêt des planificateurs pour qui elle représente un moyen facile de légiférer sur un aménagement de zones résidentielles à un coût abordable, mais souscrire à une telle décision demanderait de la part des autorités un courage politique considérable.

B. Les institutions de deuxième ordre et l'exécution

Il existe un autre problème lié aux mécanismes régulateurs : les procédures d'obtention de permis associées à ces réglementations nécessitent toute une gamme de codes d'"institutions secondaires" et de procédures. L'établissement et l'enregistrement des titres fonciers, les taxes sur la propriété et les transferts de terrains, un système juridique souple et d'autres "services" doivent fonctionner de façon efficace afin qu'il soit possible d'appliquer les règlementations prescrites, sans quoi les violations de la loi deviennent la norme. Une illustration de ce genre de situation dramatique est fournie par le Grand Caire, où on estime que plus de 80% des nouvelles unités d'habitation ont été construites sur des lotissements non règlementaires et sans permis de construire (2). Le cas est significatif :

La croissance urbaine dans la ville du Caire exerce une pression énorme, mais diverses lois interdisent de construire sur les terres agricoles en dehors des zones planifiées, et très peu de terres situées dans des zones désertiques du domaine public ont été

cédées à des fins d'aménagement. Même un promoteur privé ou informel possédant des terrains dans une zone à vocation urbaine aura de grandes difficultés, allant jusqu'à l'impossibilité, à appliquer les règlements concernant le lotissement, même s'il accepte les normes élevées requises, car il doit faire la preuve d'un titre acquitté des charges fiscales. Ceci est pratiquement impossible à réaliser lorsque le cadastre est mal organisé, et la mutation des terres agricoles rarement enregistrée. Par ailleurs, une grande partie des terres fait l'objet de longs procès. En outre, la loi stipule que ce promoteur doit installer à ses frais tous les services d'infrastructures avant de procéder à la vente de parcelles, ce qui représente une tâche gigantesque alors que les sociétés de services sont déjà débordées en essayant seulement de répondre aux besoins des services existant dans la ville, sans parler des nouveaux lotissements. En effet, les "institutions secondaires" sur lesquelles s'appuie la loi de lotissement sont déficientes.

La situation prévalant au Caire est en total contraste avec les municipalités du Grand Amman, où les réglementations en vigueur (surtout les codes de zonage) fonctionnent, et où l'aménagement foncier non règlementaire est presque inexistant (3). Les pressions de la croissance urbaine sont moins importantes à Amman, et l'application des règlementations est plus facile. L'une des raisons de ce respect des règlements est l'existence d'un système d'enregistrement des titres fonciers et de transfert de terrains qui fonctionne convenablement (4).

C. Le problème des limites des terrains et de l'atténuation de la force de la loi

Le "problème de délimitation" est très courant et très difficile dans les mécanismes régulateurs. Si le zonage est appliqué à l'intérieur des limites municipales, par exemple, le développement non règlementaire se déplacera ailleurs, ce qui entraînera un développement chaotique, que ces règlementations étaient censées interdire, et l'accélération d'une extension urbaine mal adaptée.

Ce problème de délimitation met l'accent également sur le problème de l'effet de la loi et de la gestion régulatrice de l'aménagement foncier. Si les règlementations imposant le respect de normes élevées irréalistes et de procédures bureaucratiques sont strictement appliquées dans certaines zones, elles incitent le plus grand nombre de promoteurs privés à entreprendre des aménagements dans des zones où le respect des règlementations ne fait pas l'objet d'un contrôle très strict. Ce développement "illégal" atteint, en fin de compte, des proportions qui défient aussi bien les lois que leurs mécanismes de mise en application. Au Caire, le processus est presque devenu "formel" désormais :

De vastes zones du Grand Caire - Shubra el Kheima, Bulaq el

Dakrour, Embaba, Basattin, Dar el Salaam, par exemple - ont été construites clandestinement sur des terres agricoles, mais comme les populations de ces zones ont augmenté, les autorités régionales ont dû les reconnaître et commencer à les aménager en les dotant d'infrastructures. La plupart de ces zones non règlementaires ont été en fait légalisées post facto par une série de décrets. Néanmoins, depuis le début des années quatre-vingt, l'expansion continue de ces zones a été arrêtée par des lois plus strictes interdisant la construction sur les terres agricoles et par un contrôle plus sévère des autorités municipales. De ce fait, d'anciens villages agricoles éloignés de la ville de 20 à 30 km où les autorités locales veillent moins strictement à l'application des réglementations, ont commencé à s'agrandir avec de semblables lotissements illégaux. Par exemple, le "village" de Kerdasah à Giza a maintenant une population qui dépasse 100 000 habitants.

D. L'augmentation du taux de densité d'occupation

Un autre problème que posent les mécanismes régulateurs en matière d'aménagement foncier est ce que l'on peut appeler le problème de la densité. Ce problème se pose de façon plus aiguë pour une ville planifiée et rigoureusement divisée en zones selon des dimensions "idéales", ou pour une capacité d'accueil donnée, présentant en général au centre ville des densité élevées d'occupation du sol, qui diminuent à sa périphérie pour atteindre de très basses densités dans les zones résidentielles. Ces villes continuent malheureusement à s'agrandir et, à moins que n'intervienne une modification continue des règlementations, une distribution irrationnelle et incontrolée de la densité apparaîtra, et l'aménagement débordera les limites "idéales" initialement prévues pour la ville, sans souci des ceintures vertes, des routes périphériques et des zones industrielles qui avaient été planifiées à l'origine. La ville de Bagdad en offre un bon exemple :

Le plan directeur de la ville de Bagdad avait été tracé en 1972 par des consultants polonais. C'était un plan classique "standardisé", qui prévoyait une croissance jusqu'à 1990, date à laquelle la ville devait atteindre ses limites définitives (entourée de l'inévitable ceinture verte) et un taux fixe et définitif de population. Toutes les zones urbaines avaient été subdivisées afin de contrôler l'utilisation des terrains, le taux de construction et la hauteur des immeubles, les densités de population, etc... A la plupart des zones résidentielles fut attribuée une densité très basse, avec accord pour des activités commerciales mineures seulement. Le plan de zonage fut appliqué de façon stricte, mais la ville s'est agrandie en biens et en population plus rapidement que prévu, et certaines zones désignées dans le cadre du plan directeur comme zones à aménager n'ont jamais été exploitées. Dès le début des années quatre-vingt, la population avait déjà dépassé le niveau fixé pour 1990, et l'aménagement avait commencé à déborder les dernières limites. Il en résulte une ville très étendue. Pire, aucun mécanisme n'est prévu pour

l'augmentation de la densité des zones existantes, et les autorités municipales sont soumises à l'heure actuelle à des pressions afin de permettre des variations de zonage ad hoc. Par exemple, il est maintenant possible de soumettre une demande de redécoupage de parcelles résidentielles dès qu'une superficie de 100 m2 peut être détachée de la parcelle originelle. En outre, il arrive que des propriétés résidentielles situées le long d'artères principales soient reclassées afin de permettre des surélévations jusqu'à trois niveaux, pour des activités commerciales.

E. Le recouvrement des coûts et l'efficacité

L'exemple de la ville de Bagdad fait ressortir un problème parallèle associé aux mécanismes régulateurs de gestion foncière qu'on pourrait appeler d'"efficacité". Très souvent les codes de zonage et leurs normes de faible densité sont élaborés et appliqués sans que l'on considère avec sérieux comment seront payés les coûts des nombreuses infrastructures exigées par ces normes, et plus fondamentalement, comment assurer rationnellement l'augmentation du nombre des zones périphériques dans le temps. Une expansion fragmentée et éparpillée, nécessitant l'équipement par l'Etat de zones périphériques peu peuplées avant que les zones urbaines n'atteignent leur capacité maximale, n'est pas du tout rentable économiquement. Evidemment, il existe des solutions, comme la perception de différents types de taxes, ou les plans d'expansion par phases, de sorte que les nouvelles zones soient libérées à l'aménagement selon un planning très strict et bien géré. Malheureusement, de telles dispositions n'existent pas toujours ou ne sont pas toujours appliquées, et dans ce cas les codes de zonage peuvent aboutir à une expansion inefficace et centripète. L'exemple du Grand Amman mérite d'être cité :

Une loi promulguée en 1966 donnait à chaque municipalité du Grand Amman la responsabilité de définir des catégories de zonage et d'approuver les demandes de lotissement déposées par les propriétaires fonciers. Une spéculation foncière acharnée dans la période allant de 1972 à 1983 encouragea les propriétaires fonciers à lotir et à mettre sur le marché autant de terrains que possible. Sous la pression des propriétaires fonciers, et sans plans de phasage pour les guider, les responsables procédèrent à l'incorporation et au lotissement de vastes zones. Il en résulte qu'aujourd'hui le Grand Amman a "planifié" suffisamment de terrains pour satisfaire une population qui n'existera qu'au courant du 21ème siècle. Le gouvernement est actuellement dans l'obligation d'équiper ces zones ; cependant, puisque la construction a commencé d'une façon très éparpillée, assurer tous ces équipements entrainera un épuisement important des ressources publiques. Plus grave encore, de telles infrastructures seront inefficaces tant en termes d'investissement qu'en termes opérationnels.

V. OUTILS DE GESTION FONCIERE EN VUE D'UN AMENAGEMENT INTEGRE

Ce chapitre étudie les mécanismes par lesquels les autorités publiques interviennent plus ou moins directement sur le marché foncier, généralement en vue d'aménager une zone précise ou de lancer des programmes spécifiques. Les outils d'usage courant comprennent l'expropriation, le remembrement et la constitution de réserves de terrains, et autres formes d'acquisition foncière. Sont également analysées les diverses méthodes de transfert des terrains à des acteurs du secteur privé ainsi que les mécanismes de contrôle de leur nouvelle exploitation.

A. Les limites à l'expropriation des terres

A travers la région, des lois conférent aux gouvernements le pouvoir d'expropriation, mais cette mesure n'est que rarement utilisée pour l'acquisition de terrains sur une grande échelle en vue d'un aménagement intégré. La principale explication de ce phénomène est d'ordre juridique : l'Etat a généralement le droit de "prendre" des terres pour des raisons "d'utilité publique". Selon le cadre juridique du pays en question, le transfert ultérieur des terres expropriées en vue d'être redéveloppées par des promoteurs privés peut être interprété comme une atteinte aux droits du propriétaire initial.

C'est la raison principale pour laquelle l'expropriation n'est pas d'usage dans le remembrement des terrains en vue d'un aménagement intégré. Même lorsqu'il n'existe pas d'obstacles juridiques, l'expropriation risque d'être un moyen peu commode :

- L'expropriation sur une grande échelle peut être un outil trop coûteux pour les finances publiques. De justes compensations sont évaluées aux prix réels du marché, et à moins qu'un Etat puisse exproprier et conserver les terres ainsi acquises jusqu'à ce qu'elles gagnent en valeur par suite de l'aménagement, il lui sera très difficile de recouvrer les coûts directs des compensations et les coûts associés de développement (5). A moins de bénéficier de ressources financières très importantes qui lui permettent de se lancer dans des projets d'aménagement intégré, un Etat évitera à juste titre de recourir à l'expropriation sur une grande échelle.

- L'expropriation de nombreuses parcelles de terres privées peut devenir un problème politique. Conscients des gains futurs qu'ils peuvent tirer de leurs terrains, les propriétaires fonciers privés et influents peuvent exercer une pression sur les hauts fonctionnaires, malgré les avantages d'un plan d'aménagemnt. Ainsi l'engagement politique à l'endroit d'un projet d'aménagement foncier acquiert-il toute son importance, non seulement pour le ministère initiateur du projet mais aussi pour la politique générale de tout le gouvernement.

- Le processus d'expropriation peut être trop pénible et lent pour que l'on puisse y recourir afin d'amorcer l'aménagement d'une région, étant donné que l'expropriation repose sur le fonctionnement effectif de processus institutionnels secondaires.

B. L'achat des terrains sur le marché libre

Un bonne partie des problèmes associés à l'expropriation peuvent être évités en achetant directement les terrains auprès de leurs propriétaires. Cette démarche est généralement beaucoup plus simple, pourvu que l'agence chargée de cette acquisition soit habilitée à traiter directement avec les propriétaires. Cependant, le processus n'est pas nécessairement aussi simple qu'il le semble à première vue.

- L'achat des terrains sur le marché libre demande des compétences de négociation et une perspicacité du marché qu'on ne trouve pas toujours chez les agences publiques. Des procédures administratives lourdes peuvent également constituer un obstacle à la conclusion d'une "bonne affaire".

- En essayant de réduire les coûts d'acquisition des terrains, l'agence d'exécution peut rechercher des parcelles éloignées ou ne répondant pas aux objectifs poursuivis. Il peut en résulter une accélération de l'expansion urbaine centripète. Un exemple jordanien illustre ce risque :

L'Entreprise de Logement Jordanienne (Jordan Housing Corporation) amorça à la fin des années 1970 un important projet public de logement (avec plus de 3 000 logements, il représente le projet d'aménagement intégré le plus important de la Jordanie).(6) En raison des coûts très élevés des terrains dans le Grand Amman, la meilleure étendue foncière qui pouvait s'obtenir à un prix raisonnable se situait à Abou Naseir, à environ 15 km de la ville même, et loin de tous les autres conglomérats urbains. Bien que les logements fussent proposés à la vente avec des taux élevés de subvention et selon des conditions de paiement très accommodantes, plus de la moitié des logements restèrent inoccupés jusqu'à 1987. Toutes les plaintes étaient unanimes : Abou Naseir est trop isolé pour pouvoir y vivre.

C. L'utilisation des terres du domaine public

Si de grandes étendues de terres appartiennent au domaine public, il semble logique que les terrains qui conviennent à la viabilisation soient utilisés par l'Etat pour les besoins des projets intégrés de développement urbain. Pourtant, il est fréquent que les responsables de la planification qui escomptaient des terrains publics lors de la conception de projets voient leurs études "s'effondrer" quand ces terrains s'avèrent non disponibles. Il y a diverses raisons à cela :

- Le statut des terrains publics peut être flou juridiquement, surtout s'ils sont soumis à des droits traditionnels d'usufruit de la part de communautés ou de tribus. Le code civil d'un pays peut règlementer de façon très claire l'usage de ces terres pour l'établissement d'un village ou pour des fins agricoles, mais devenir confus lorsqu'il s'agit de droits d'aménagement urbain (7).

- Des terrains publics non occupés peuvent déjà être "la propriété" ou être réservés à des agences étatiques et para-étatiques déterminées. Différents organismes publics peuvent être en compétition pour le contrôle des terrains publics ; chacun hésitera à abandonner ses droits sur ces terres, et l'agence publique chargée de l'aménagement urbain intégré peut se trouver engagée dans de longues négociations et dans un pur marchandage pour obtenir ne serait-ce qu'une partie de ce qui semblait être à l'origine des terres publiques disponibles. La condition préalable la plus importante pouvant garantir la réussite est de savoir bien mener les démarches au niveau politique.

- Comme il n'existe pas de mécanisme du marché pour définir la rareté des terrains publics en tant que ressource, des affectations effectuées dans le passé peuvent être inefficaces, inutiles ou peu pertinentes. Dans un pays où d'immenses zones appartiennent au domaine public, la cession de ces terrains peut devenir une sorte de système de protection politique. Par conséquent, des terrains inoccupés du domaine de l'Etat qui présentent aujourd'hui un potentiel élevé pour l'aménagement urbain peuvent avoir été gelés dans le passé pour d'autres objectifs divers non-urbains. La conversion de ces terrains à d'autres usages urbains plus intensifs nécessite une planification éclairée et solide de la part des autorités publiques. Trop souvent ce type de planification fait défaut.

L'exemple du Grand Caire illustre bien ces aspects de l'usage des terres du domaine de l'Etat en matière d'aménagement urbain. En 1984-86, le Gouvernorat du Caire entreprit une étude sur l'inventaire et le remembrement des terrains (8). Son but était d'identifier suffisamment de terrains publics à la périphérie orientale du désert afin d'assurer un apport régulier de terrains pour l'expansion future du Caire, et d'entamer un premier projet de communauté intégrée d'environ 300 000 habitants. Un premier coup d'oeil sur les cartes et sur les photos aériennes révèla d'immenses étendues de terres désertiques utilisables, et les premiers relevés de plans identifièrent au moins 12 000 feddans (1 feddan = 0.42 hectare) de terres prioritaires. Pourtant, en raison des besoins stratégiques de l'armée, des premières affectations à des promoteurs immobiliers publics, des concessions à diverses entreprises publiques de services, de mines et de fabrication, et du passage indispensable des lignes électriques, on ne put finalement identifier que 3 000 feddans raisonnablement exempts de

conflits de propriété. Par ailleurs, ces étendues n'étaient pas les plus appropriées pour être aménagées immédiatement car elles étaient éloignées et présentaient des caractéristiques physiques difficiles. Même dans la zone choisie pour le premier projet de communauté, le terrain qui était le plus utilisable s'avéra être sur presque toute son étendue une carrière exploitée par une briquetterie du secteur public.

D. Le remembrement prévisionnel des terrains ou la constitution de réserves de terrains

En théorie, l'acquisition prévisionnelle ou la constitution de réserves de terrains est l'un des moyens les plus logiques pour les autorités publiques d'acquérir des terrains pour un futur aménagement urbain et d'assurer le financement de cet aménagement. En acquérant et en réservant des parcelles éloignées jusqu'à ce que les pressions de la croissance urbaine et l'équipement en infrastructures augmentent la valeur de ces terres, un gouvernement peut récupérer la plus-value des terrains en utilisant ces revenus comme financement des investissements et pour l'achat de nouveaux terrains selon le principe de renouvellement automatique. Dans certains pays de la région Proche-Orient/Afrique du Nord, on a recouru à la constitution de réserves de terrains et cela a donné de bons résultats ; mais le principe n'a pas toujours été appliqué dans les situations où il aurait été un outil idéal. Avant d'essayer d'entreprendre un programme de constitution de réserves de terres, il serait bon de considérer les difficultés potentielles.

- Comme la constitution de réserves en terrains est un processus à long terme, elle exige un engagement politique à long terme. Même si beaucoup a été dit sur la nécessité d'une planification scientifique, et même si les plans physiques sur 25 ans ne manquent pas, une capacité soutenue de réalisation ainsi qu'une volonté politique de rendre efficace le principe de constitution de réserves font souvent défaut.

- Même les projets les plus rentables de constitution de réserves nécessitent des fonds importants pour entreprendre l'acquisition de terres, et des fonds supplémentaires pour commencer l'équipement en infrastructures. Il faut parfois attendre plusieurs années avant qu'aucun bénéfice ne soit enregistré. Les importants bénéfices que rapportent les programmes de constitution de réserves de terrains sur le plan de la valeur actuelle de ces terrains n'empêchent pas que ces programmes soient en concurrence pour l'obtention de budgets annuels gouvernementaux restreints.

E. Les mécanismes de cession des terrains

Toute tentative d'aménagement foncier doit tenir compte de façon très précise de la manière dont les terrains seront cédés aux divers agents du secteur privé, du secteur coopératif ou du secteur public responsables de leur future exploitation. C'est l'autre aspect du remembrement qui est peut-être d'égale importance : si de bons mécanismes de cession des terrains ne sont pas mis en place, tous les efforts menés pour acquérir des terrains et les aménager peuvent tomber à l'eau et les objectifs d'aménagement intégré être complètement ruinés.

Les autorités publiques ont à leur disposition un large éventail de mécanismes de cession des terres, même s'il n'y a pas de cession de terrains à proprement parler (comme dans un projet de construction de logements), mais de nombreuses techniques similaires sont appliquées dans le processus de cession des logements construits. Une liste des mécanismes de cession des terrains peut comporter :

Pour les utilisateurs finaux

- vente forfaitaire de parcelles de terrains en propriété foncière définitive aux enchérisseurs les plus offrants, avec seulement l'application de codes régulateurs ;

- vente de parcelles en propriété foncière définitive aux derniers enchérisseurs sous certaines conditions (par exemple, construire dans une délai fixe) ;

- vente à prix fixes et/ou avec facilités de paiement, avec ou sans facilités pour la construction, comme des prêts à la construction ;

- cession de terrains pour des périodes différentes et sous diverses conditions.

Pour les lotisseurs intermédiaires

- vente forfaitaire de parcelles ou d'étendues de terrains aux enchérisseurs les plus offrants, avec seulement l'application de codes règlementaires pour le zonage et les lotissements ;

- vente forfaitaire de parcelles ou d'étendues de terrains aux enchérisseurs les plus offrants, avec application de conditions spéciales comme des prescriptions d'exécution régissant les nouveaux prix de vente aux utilisateurs finaux, dates limites d'aménagement, etc...

- cession d'une portion du site à un promoteur avec toute liberté de commercialisation, à la condition qu'il assure l'équipement du site entier en infrastructures ;

- divers accords de propriété avec bail, proposés aux lotisseurs ;

- divers accords de projets mixtes avec les lotisseurs.

Pour les groupes spéciaux

- vente d'étendues de terrains à des coopératives de logements ou industrielles à prix fixes, avec ou sans conditions spéciales ;

- vente ou location à des prix fictifs à d'autres organismes publics.

Des facteurs nombreux et divers, comme les objectifs d'un projet, le cadre juridique prévalant dans un pays, etc... détermineront lesquels de ces mécanismes sont préférables aux autres. Certains problèmes courants qui peuvent se poser lors de la cession de terrains sont présentés ci-après.

1) Assurer une réalisation rapide

Si l'agence d'exécution se doit de consacrer des sommes importantes et des efforts soutenus pour l'aménagement d'une région, elle veut s'assurer que la réalisation en sera rapide et que la nouvelle communauté créée sera en pleine activité dans les meilleurs délais. Cependant, en raison surtout de désirs de spéculation de la part des bénéficiaires de ces terrains, il est fréquent qu'un grand pourcentage des terrains cédés restent vacants ou faiblement exploités pendant des années. Il est possible d'appliquer des dispositions juridiques, des taxes sur les terrains inoccupés et des amendes, mais il est difficile d'en assurer l'exécution, tant sur le plan juridique que sur le plan administratif.

2) Atteindre les bénéficiaires cibles

Chaque fois que des terrains sont cédés à des prix plus bas que ceux de parcelles similaires sur le marché libre, la tendance est de voir des personnes autres que les bénéficiaires prétendus en acquérir le contrôle, soit à des fins de spéculation, soit simplement parce que les terrains convoités représentent un bon potentiel d'investissement (9). Cela se produit également quand l'agence foncière publique cède directement les parcelles aux utilisateurs définitifs. Il n'existe pas de solution simple à ce problème, puisque il est nécessaire d'instaurer des procédures rigoureuses pour filtrer et contrôler l'octroi des parcelles si on veut avoir la garantie que seule la population cible en bénéficie. De tels efforts peuvent devenir si prenants qu'ils absorbent presque toutes les capacités administratives de l'agence d'exécution et affaiblissent son efficacité dans d'autres activités. Ils peuvent également être la cause de retards importants dans le processus de cession des terrains, ce qui peut saper les objectifs mêmes d'un programme qui, à l'origine, était

destiné à satisfaire rapidement les besoins en logements. D'un autre côté, si on n'exerce aucun filtrage des bénéficiares ni aucune politique de contrôle des retraits, les abus commis peuvent se multiplier à un point tel que le programme tout entier devient un simple simulacre.

3) Engager le secteur privé informel

Il est maintenant très largement reconnu qu'il existe dans de nombreux pays de la région Proche-Orient/Afrique du Nord un phénomène d'une énergie et d'une ingéniosité formidables qui se manifeste dans ce qu'on appelle la construction informelle (en gros, un processus de construction de logements par le futur propriétaire lui-même, progressant graduellement, et pouvant ne pas être conforme aux règlements en vigueur). Si un tel processus de construction pouvait être "formalisé" et inséré dans des projets d'aménagement intégré, cela aiderait grandement à atteindre des objectifs de politique nationale de logements. Malheureusement, le caractère informel de ces processus rend cela difficile, et très peu de tentatives ont été des succès éclatants. En fait, il est quasiment impossible d'exclure effectivement les constructeurs et les promoteurs informels au moment de la cession des terrains. On pourrait suggérer que soit appliqué un minimum de règlementations pour la sélection et la réalisation, et que l'on se repose sur les mécanismes du marché pour la distribution des parcelles de terrains à ces agents informels et pour la vente ultérieure des logements aux utilisateurs finaux.

Il existe un point commun entre ces trois aspects de la cession de terrains. La meilleure attitude à adopter est sans doute d'être réaliste et d'accepter que quelques abus soient commis ; on peut considérer le projet comme un succès tant que l'ensemble des terrains concernés par le projet sont cédés au groupe cible approximatif et tant que la réalisation n'en est pas trop lente. Ceci implique qu'un équilibre soit établi entre les transferts assurés par les autorités publiques et un niveau acceptable d'abus. Après tout, lors de la cession de terrains l'expérience s'acquiert de façon continue, et les erreurs commises dans un projet seront heureusement évitées dans le suivant.

VI. INSTITUTIONS SPECIALISEES EN GESTION FONCIERE

Parfois, le gouvernement crée des institutions spécialisées qui sont chargées du développement de nouvelles zones urbaines. Dans ce chapitre seront passées en revue certaines des questions liées à ces institutions.

A. Types d'institutions

Les institutions spécialisées en gestion foncière peuvent

prendre plusieurs formes, et quelques exemples de la région Proche-Orient/Afrique du Nord sont présentés ci-après pour illustrer les grandes variations, légalement possibles, de leurs fonctions et de leur nature.

En 1979, le Ministère égyptien de la Reconstruction reçut de larges pouvoirs pour entreprendre la création de nouvelles communautés sur des terrains désertiques. A ce ministère, dont le nom devint "Ministère de la Reconstruction et des Nouvelles Communautés", fut accordée la priorité (après le Ministère de la Défense) pour l'exploitation de tous les sites désertiques, au-delà des frontières des administrations locales. Le Ministère avait déjà commencé l'aménagement d'une nouvelle ville - "la Ville du 10 Ramadan" - et la législation ne faisait que formaliser ce qui en fait était en train de se réaliser. Dans le cadre de ses efforts pour aménager de nouvelles communautés, le Ministère lança un programme très ambitieux englobant de nouvelles villes situées dans le désert et dans d'autres lieux. Chaque nouvelle ville est désormais administrée par une "agence d'aménagement" sous la tutelle du Ministère, et le Ministère lui-même s'est considérablement élargi. Ce programme de nouvelles villes bénéfice d'une grande part du budget annuel d'investissement de l'Etat.

En Jordanie, le Département d'Aménagement Urbain (Urban Development Department - UDD) fut créé en 1981 pour superviser la création de nouvelles communautés résidentielles intégrées destinées à des familles aux revenus modestes. L'UDD était également chargé de l'amélioration d'un certain nombre de zones urbaines de niveau inférieur. La Banque Mondiale fournit en partie le financement et l'assistance technique de ces projets. A l'origine, l'UDD faisait partie de la Municipalité d'Amman, et ses activités étaient limitées à cette zone, mais en raison du succès visible de ses projets et de la force institutionnelle que représentait l'UDD, en 1987 il fut intégré au Ministère des Affaires Municipales et Rurales, acquérant ainsi sur le plan national un rôle dans l'aménagement et la réhabilitation urbains. Tous les projets menés par l'UDD prévoient un recouvrement total des dépenses, et les nouveaux projets sont financés par des prêts des autorités centrales et de la Banque Mondiale.

En Egypte, le Gouvernorat d'Ismaïlia créa en 1978 une agence de gouvernorat autonome chargée de l'amélioration d'une zone déficiente d'Ismaïlia City et de l'expansion de cette zone à travers un programme de sites aménagés. L'Administration Britannique de Développement Outre-Mer et le PNUD assuraient une assistance technique, mais tous les fonds nécessaires aux activités d'aménagement étaient générés par les ventes foncières. En raison du rapide succès qu'enregistra le premier projet, une agence similaire fut créée pour résoudre les problèmes apparus dans une autre partie de la ville. En 1981, fut créé un groupement d'agences, appelé Agence d'Ismailia pour la Planification et l'Aménagement Foncier (Ismaïlia Planning and Land Development Agency), chargée d'entreprendre, sur la base de l'autonomie

financière et dans tout le gouvernorat, des activités d'aménagement foncier. Aujourd'hui cette agence dirige, comme prévu, des projets d'aménagement industriel, résidentiel et d'autres projets d'aménagement foncier.

En Irak, fut amorcé en 1981 un programme très ambitieux qui devait assurer à tout ancien combattant un terrain de construction. Jusqu'en 1985, un nombre ahurissant de 200 000 terrains furent distribués dans de nouvelles zones urbaines, à travers le pays. Aucune agence spéciale ne fut créée pour la réalisation du programme. La direction générale était assurée par le Diwan Présidentiel, et le Ministère du Logement et des Municipalités fut chargé du remembrement des terrains (surtout de ceux du domaine public entrant dans le cadre de la réforme agraire), de la planification des lotissements et de l'équipement en infrastructures. D'autre part, l'Administration des Forces Armées assura le transfert des parcelles aux bénéficiaires. Les prêts à la construction étaient gérés par la Banque Foncière.

Ces exemples montrent combien le cadre institutionnel des agences foncières peut être élargi et varié, et on pourrait y ajouter d'autres exemples aussi significatifs. Il est par conséquent difficile de généraliser à propos de telles institutions, mais à partir des exemples cités ci-dessus, il apparaît que leur création est normalement liée aux structures administratives étatiques existantes. Il est rare que des institutions spécialisées soient créées de rien, ou qu'elles opèrent dans l'isolement. En outre, le processus d'évolution de la structure institutionnelle est souvent lié aux succès initiaux. Ainsi le renforcement des capacités institutionnelles est un concept majeur, aussi bien en termes administratifs qu'en termes d'étendue des opérations et de développement du personnel.

B. La nécessité d'une bonne gestion

C'est peut-être une évidence, mais les agences chargées du développement intégré exigent une gestion intelligente. Ces organismes ne sont pas des bureaucraties types, ils essaient de faire naître des entités urbaines totalement nouvelles ou de les agrandir. Par conséquent, il serait bon que ces institutions spécialisées opèrent beaucoup plus, dans la mesure du possible, comme des promoteurs privés importants mettant l'accent sur le dynamisme, la responsabilité financière, la motivation du personnel et l'efficacité.

Ces qualités sont particulièrement nécessaires lors d'opérations foncières, car les "homologues" de l'agence spécialisée dans l'acquisition et la cession de terres seront des particuliers et des promoteurs privés qui sont de formidables "adversaires" à la recherche du maximum de profits. Une bureaucratie étouffante ne peut être compétitive ; soit elle conclura de mauvaises affaires, soit elle ratera des occasions.

Une institution spécialisée nécessite également une bonne gestion pour son administration financière. A moins qu'elle ne puisse obtenir et retenir une part du budget annuel de l'Etat, et que ses activités de promotion ne soient subventionnées de façon permanente, le recouvrement des coûts et une minimisation de ces derniers sont pour elles d'une importance cruciale. Le minimum exigible est que le profil financier de l'institution soit clair, de sorte que toute subvention soit explicite. Même si l'institution peut rester financièrement "dans le noir" ou se faire des bénéfices dans l'une de ses activités, cela l'aidera infiniment à assurer son avenir politique.

Les efforts entrepris par le Ministère égyptien de la Reconstruction et des Nouvelles Communautés pour la création de nouvelles villes illustrent bien comment des erreurs financières et de gestion foncière peuvent étouffer le développement. Des milliers de terrains de construction dans la Ville du 10 Ramadan furent vendus "sur le papier" à des prix purement nominaux à une phase précoce, avant que l'équipement en infrastructures ne soit effectué. Non seulement l'agence de la nouvelle ville est obligée maintenant d'équiper ces zones sans espoir de recouvrement des coûts, mais en plus la plupart de ces parcelles n'ont plus aucune chance d'être aménagées, étant entre les mains de personnes qui y voient une bonne occasion de spéculations. Dans la Nouvelle Ville du 6 Octobre, des parcelles industrielles ont été vendues à des prix qui ne couvraient pas 40% des coûts directs d'infrastructures, ceci afin d'y attirer l'industrie. L'industrie s'est installée (plus en raison de nombreuses mesures fiscales et autres encouragements qu'à cause des bas prix des parcelles), mais le budget de l'agence de la Nouvelle Ville est constamment épuisé, et d'autres investissements importants ne peuvent pas être couverts.

C. Aménagement intégré et programmes ambitieux

Les institutions chargées de la promotion de nouvelles zones urbaines ont beaucoup à faire. Dans le concept même d'"intégration" figurent tous les aspects de la vie urbaine : infrastructures physiques et sociales, logements, activités économiques et leur support, tout doit être créé. Ceci représente une lourde charge qui exige des structures administratives complexes et multiples et même une petite armée d'employés. En outre, plus sont nombreux les aspects de la vie urbaine dont il faut tenir compte, plus les compétences en gestion doivent traiter de milliers de détails. La bonne gestion est une ressource rare qu'on ne peut pas gaspiller sur des aspects mineurs du développement urbain au risque de compromettre la réussite fondamentale du projet. Ce qui aggrave encore plus les choses, c'est que les conceptions d'une nouvelle société encore plus moderne sont inévitablement appliquées dans les nouveaux projets d'aménagement urbains, les planificateurs étant impatients d'expérimenter des concepts tout neufs, ce qui complique encore plus le rôle de l'agence d'exécution. En fonction de tout

cela, les responsables de la conception des programmes d'aménagement urbain et leurs agences d'exécution devraient adhérer à un principe de base : ne pas surcharger la gestion d'activités qui ne sont essentielles ni à la fonction de base de gestion foncière ni au succès financier du projet. Les innovations et les expériences sociales peuvent être essayées plus tard, mais, si le projet de base échoue, il n'existera aucune nouvelle vie urbaine pour permettre d'effectuer ces expériences.

Un exemple illustrera ce problème : en 1978, le Projet des Nouvelles Communautés Helwan fut lancé, financé par un don de l'USAID. L'exécution du Projet était assurée par l'Administration responsable des projets mixtes de construction de logements (Ministère de la Reconstruction). Ce projet bénéficiait d'une assistance technique très importante. Le but du projet était de créer une nouvelle communauté intégrée de 90 000 habitants, dont certains devaient acquérir des logements de base extensibles, et d'autres occuper des terrains équipés en infrastructures. Lors de la conception, on inclut dans le projet de nombreux aspects novateurs : le concept de logement de base lui-même était tout nouveau en Egypte et les plans de logements conçus par des non-Egyptiens trop "complexes". On appliqua une copropriété complexe des parcelles et des immeubles, en utilisant des mutuelles de résidents, constituées des bénéficiaires qui étaient pour la plupart des ouvriers industriels du secteur public. Sur le plan physique, des réseaux d'infrastructures d'un standard élevé et complexe furent installés utilisant des composantes américaines inconnues en Egypte. Divers programmes sociaux et de formation furent planifiés pour la communauté. L'administration du projet elle-même était très compliquée, impliquant un ensemble de consultants étrangers, d'entrepreneurs étrangers et nationaux, et l'Agence des Projets Mixtes d'Habitat nouvellement créée. Non seulement les coûts de construction et les frais généraux grimpèrent, créant les terrains équipés les plus chers d'Egypte, mais surtout le projet fut confronté à une série de problèmes administratifs et politiques. Il en résulta que, jusqu'à l'heure actuelle, personne ne vit sur le site du projet et on envisage de le transformer en un projet standard de logements publics. Une erreur flagrante a été commise par l'agence d'exécution qui n'avait jamais obtenu de façon claire la propriété légale des terres, détenue à l'origine par le Gouvernorat du Caire qui n'était absolument pas engagé dans le projet. Si on avait accordé très tôt suffisamment d'attention à cet aspect fondamental, plutôt que de se concentrer sur des myriades de détails concernant la nouvelle communauté et sur de grandes innovations, le projet aurait eu beaucoup plus de chances de réussir.

D. Contrôle local et contrôle central de l'aménagement intégré

La question du contrôle local, plutôt que central, des nouveaux programmes d'aménagement urbain est indissociable du plus large et inévitable débat concernant le centre et la périphérie dans les pays en voie de développement. Il serait préférable de

créer au niveau national des institutions spécialisées qui opéreraient sans être entraînées dans le débat. La centralisation des efforts d'aménagement urbain comporte des avantages évidents : proximité des centres de décision et de financement, capacité plus grande de coordination avec les ministères concernés, concentration des rares ressources en gestion, etc... Mais d'un autre coté, des actions menées par un pouvoir central peu sensibilisé aux problèmes locaux peuvent aggraver l'hostilité latente des responsables locaux à un degré tel qu'ils se transforment en agents d'obstruction. Les autorités locales ont une meilleure appréhension des réalités de leur région et savent quels genres de problèmes tout programme d'aménagement est susceptible d'affronter. On ne peut formuler facilement aucune recommandation ; il faudrait qu'au moins les autorités locales bénéficient d'une participation structurée dans l'administration de tout programme d'aménagement de leur région, ce qui aiderait les institutions centralisées à maitriser le problème et apporterait des bénéfices concrets. L'administration centrale pourrait également être considérée comme un organisme de protection qui encourage la création d'institutions locales d'aménagement urbain, leur assure une assistance technique ou autre, et exerce un contrôle de leurs actions.

VII. CRITERES PRATIQUES DE LA CONCEPTION DES STRATEGIES DE GESTION FONCIERE

Cet exposé des problèmes et les contraintes de l'application de diverses techniques d'aménagement foncier peut sembler d'un pessimisme excessif. Telle n'en était pas l'intention ; les problèmes ont été mis en exergue afin de donner aux décideurs une idée réaliste des difficultés qui apparaissent lorsqu'on envisage de mettre en application, de modifier ou d'accentuer différentes stratégies d'aménagement foncier.

Au terme de cette discussion il est possible de retenir un certain nombre de conclusions communes qui peuvent servir, non pas comme une "liste de contrôle", mais plutot comme un ensemble varié de critères pratiques dont il faut se souvenir lorsqu'on envisage des stratégies de gestion foncière.

A. Engagement politique

Ce que l'on appelle engagement politique est peut-être l'élément le plus important dans toute démarche d'aménagement foncier. Peu importe qu'un programme soit bien connu et géré intelligemment, car les responsables de la conception du programme peuvent connaitre des surprises désagréables si aucune évaluation sérieuse n'est faite du soutien politique auquel on peut s'attendre. Selon le type de programme, ce soutien ou cet engagement peut être nécessaire au niveau local, ministériel ou exécutif, ou encore garanti par les cadres professionnels du pays. Si cet engagement politique fait sérieusement défaut, cela implique

que de nombreuses interventions politiques préparatoires, de nombreux débats, et une promotion de la stratégie seront nécessaires avant de passer à la phase technique du projet.

B. Contraintes institutionnelles

Il courant d'insister, dans les analyses des problèmes et des stratégies d'aménagement urbain, sur la nécessité d'une capacité institutionnelle appropriée. Une efficacité administrative accrue, la mise sur pied d'immeubles et le développement de ressources humaines font fréquemment partie intégrante de toute stratégie gouvernementale de gestion foncière. Cette insistance n'est pas déplacée ; c'est un fait que dans de nombreux cas le succès des interventions gouvernementales dépend plus des capacités institutionnelles que de tout autre facteur. Cependant, identifier le problème ne veut pas dire le résoudre, et la maigre performance gouvernementale, malgré l'application d'outils de gestion foncière, reste un problème difficile sur la voie du succès.

Ce problème se pose de façon aiguë pour les gouvernements en général. Les bureaucraties sont très souvent des structures labyrinthiques dont le personnel est constitué d'employés faiblement rétribués et donc peu motivés. Les budgets administratifs sont insuffisants, et une constante concurrence d'autorité prédomine entre les différentes organisations et entre les organismes régionaux et nationaux, rendant omniprésentes les possibilités de corruption.

Lorsque l'on évalue la faisabilité de l'application de nouveaux outils de gestion foncière ou de la modification d'outils déjà existants, un premier principe devrait être de considérer les capacités institutionnelles (et le personnel) comme une ressource rare, et de rejeter ou de reformuler les méthodes qui ne seraient pas très simples. Le pouvoir, les ressources et le personnel des agences de gestion foncière doivent se mettre en compétition avec d'autres exigences de l'appareil de l'Etat, et souvent on accorde peu de priorité aux détails ennuyeux de l'aménagement foncier.

L'évaluation demande également de considérer simultanément deux niveaux de contraintes institutionnelles : la capacité institutionnelle primaire nécessaire pour mettre en ceuvre les outils ou les mécanismes publics de gestion foncière, et l'infrastructure institutionnelle secondaire nécessaire à l'efficacité de ces outils.

Par exemple, il est important, mais non suffisant, que des départements municipaux de planification compétents gèrent tous les aspects des codes de lotissement ou de planification. La structure secondaire de services gouvernementaux - enregistrement foncier, services d'octroi des titres de propriété et du cadastre, un système efficace de tribunaux, etc... - est également nécessaire, et aucune réforme administrative élaborée dans les départements de

planification ne remportera de grand succès si ces autres institutions sont désorganisées et mal coordonnées.

C. La force de la loi et l'illégalité

En évaluant les outils de gestion foncière à la disposition des autorités publiques, il est important d'avoir une connaissance pratique de la force publique ou, plus précisément, du pouvoir policier. Souvent une règlementation (ou son interprétation) est tellement détournée que son application impartiale devient impossible. Tout comme la capacité institutionnelle, le pouvoir policier devrait être considéré comme une ressource rare. Les responsables de l'application de la loi peuvent avoir les meilleures intentions, mais s'ils se trouvent face au mépris massif et répété des codes de lotissement par les propriétaires fonciers, par exemple, ou des normes de construction par les promoteurs, ils perdront toute volonté de les appliquer. Il ne suffit pas de réclamer des amendes plus lourdes et d'autres pénalités. C'est la réévaluation et, si cela est faisable, la modification de la règlementation même, qui sont nécessaires. La crédibilité de l'Etat en matière de gestion foncière peut très vite être entravée, et il est préférable de se plier aux conditions prévalant plutot que d'insister sur une situation ne tenant pas compte de la réalité, poussant ainsi le secteur privé aux pratiques illégales et entraînant le gouvernement à perdre son pouvoir de contrôle.

D. Ressources financières et recouvrement des coûts

Exprimé très simplement, ce qu'un gouvernement pourrait réaliser en matière d'aménagement urbain dépendra en grande partie soit des ressources financières à sa disposition pour couvrir les coûts le plus souvent très élevés des investissements en capitaux et des dépenses récurrentes associées, soit des méthodes de nature juridique ou autre appliquées au recouvrement de ces coûts. Théoriquement, l'Etat peut recourir à de nombreux mécanismes pour récupérer une portion suffisante des bénéfices non réalisés au moment de la valorisation des terrains par suite d'expansion urbaine, et cela afin de recouvrer ses dépenses d'infrastructure et de superstructure. Pratiquement, ce n'est pas souvent le cas, et il en résulte soit une pression inacceptable sur les ressources financières publiques, soit des équipements insuffisants. Ainsi, qu'il s'agisse d'évaluer des mesures régulatrices de gestion foncière ou des agences publiques de développement intégré, une question de première importance est de savoir s'il existe ou non des moyens pratiques d'assurer un financement continu non seulement des investissements en capitaux, mais également des dépenses récurrentes.

E. Efficacité économique

D'un point de vue technique, il ne fait aucun doute que les parcellaires urbains sont connus pour être efficaces, tant en termes de minimisation des coûts opérationnels et d'investissement qu'en termes d'adaptabilité à des extensions futures. L'évaluation économique des projets est désormais un principe généralement bien accepté. Toutefois, ces évaluations concernant le projet d'une manière globale, on accorde rarement suffisamment d'attention à l'efficacité économique d'un outil déterminé de gestion foncière. Parfois, l'outil lui-même semble rationnel, mais il est nécessaire de considérer avec attention toutes ses retombées sur le futur tissu urbain lorsqu'il est mis en application conjointement avec d'autres lois et mesures.

F. Simplicité

Lorsque l'on tente de maîtriser les pressions très fortes de la croissance urbaine, le facteur temps ne joue pas en faveur de la gestion foncière. Si elles veulent être efficaces, les stratégies d'aménagement foncier doivent être simples et d'une application facile, débarrassées de la tendance à contrôler tous les aspects du changement social et de la croyance erronée à l'omnipotence de l'Etat. La simplicité des mécanismes régulateurs et des stratégies d'aménagement intégré devrait être une préoccupation dès leur conception, de façon que les rares possiblités en institutions et en main d'oeuvre soient utilisées le plus efficacement possible.

G. Habitat et équité

L'habitat, qui occupe invariablement au moins la moitié des terrains urbains, est affecté par presque tous les mécanismes de gestion foncière. Il est également lié, de façon intrinsèque, à la question d'équité, en particulier lorsqu'il s'agit de l'accession à un logement par les ménages à revenus faibles. Par conséquent, les mécanismes régulateurs tels les normes de zonage et de construction qui élèvent les coûts des logements doivent être évalués (ou réévalués) en termes de justice. Afin d'éviter que des groupes sociaux favorisés n'en tirent bénéfice, les agences publiques chargées de la gestion de zones d'aménagement intégré doivent s'assurer que la majorité des familles y auront accès et qu'ils auront les moyens de rembourser les programmes de logement.

VIII. CONCLUSION

Il est désormais évident que l'application de techniques de gestion foncière exige une appréhension des contraintes et une juste adaptation à la réalité. Un certain nombre de questions générales ou de "critères conceptuels" ont pu être identifiés :

- l'engagement politique
- les contraintes institutionnelles
- la force de la loi et l'illégalité
- la capacité financiére et le recouvrement des coûts
- l'efficacité économique
- la simplicité
- l'habitat et l'équité.

Ces critères doivent être pris en considération non seulement lors de la conception de nouvelles stratégies, ou de stratégies modifiées, d'aménagement foncier mais également par ceux qui préconisent un rôle plus grand du secteur privé (formel et informel) en aménagement urbain. Il existe un partenariat intrinsèque entre le secteur public et le secteur privé et une gestion foncière publique plus efficace et plus habile bénéficiera également aux acteurs du secteur privé. Car, après tout, une urbanisation de plus grande importance et de meilleure qualité signifie des opportunités plus nombreuses pour les entreprises et les capitaux privés.

REFERENCES

1. Voir, par exemple, BIRD, Egypt Urban Sector Report, 1980.

2. Apt Associates, Egypt Informal Sector, USAID, 1981.

3. Cependant, les lotissements font l'objet d'innombrables violations dans la région d'Awajan-Marka en raison de la situation confuse des terrains qui appartenaient auparavant aux tribus. Par ailleurs, les promoteurs immobiliers dépassent parfois les budgets approuvés, adoptant l'attitude que les amendes qu'ils seront appelés à payer trouveront largement leur contrepartie lors de la vente des appartements.

4. Service Topographique, Ministère des Finances.

5. La réglementation relative à l'expropriation interdit souvent ce type de "propriété". Par exemple, en Iraq un propriétaire ayant été exproprié a le droit d'exiger que sa propriété lui soit rendue et de réclamer des dommages et intérêts si, au bout de sept ans, l'Etat n'a pas réalisé l'aménagement tel qu'il était prévu par l'ordre initial d'expropriation.

6. Voir Ministère du Plan, The Jordanian National Housing Strategy, Technical Memorandum no. 10, "Residential Land Analysis," 1987.

7. Le Code Civil égyptien a légalisé une méthode traditionnelle de réclamation des terrains désertiques aux fins d'exploitation agricole. Appelée "ouadaa yed", elle accorde à ce qui exploitent les parcelles désertiques le droit de propriété après un nombre d'années déterminé. Bien que cette méthode ait ses mérites pour encourager l'exploitation des zones désertiques, des personnes et même des organismes para-étatiques y ont souvent eu recours pour s'approprier des terrains à des fins non-agricoles.

8. Voir Governorat du Caire, Extensions of Municipal Services Project, Interim Report, 1984, et Draft Final Report, 1985. La Banque Mondiale a financé l'assistance technique pour cette étude.

9. Par exemple, en Egypte l'utilisation du "towkil" (procuration) est une pratique courante permettant au bénéficiaire de vendre sa parcelle et de réaliser des profits importants. Aux yeux de l'autorité de tutelle, la parcelle reste au nom du propriétaire initial jusqu'à ce que les conditions contractuelles soient réalisées (ex. la construction dans certains délais), mais l'acheteur est propriétaire vis-à-vis des tribunaux.

INCITATIONS ET ENTRAVES AU DEVELOPPEMENT URBAIN PAR LE SECTEUR PRIVE

Vincent Renard
Laboratoire d'Econométrie de l'Ecole Polytechnique
Paris, France

Freedom Press Bloomington

Le processus d'urbanisation se développe dans la plupart des pays selon des filières diversifiées. Cette diversité peut avoir trait au cadre juridique (promotion immobilière classique, lotissement, construction isolée, urbanisation informelle, urbanisation illégale). Diversité aussi dans la nature des acteurs qui interviennent : collectivité publique, établissement public autonome, promoteur ou lotisseur professionnel, lotisseur occasionnel. Cette diversité peut également se rapporter au problème du financement : opérations privées autofinancées, opérations financées sur prêts bancaires, opérations subventionnées par la collectivité publique.

Cette diversité, qui existe dans tous les pays, est normale (mis à part l'urbanisation illégale, qui soulève des problèmes particuliers difficiles et importants). Elle correspond à la fois à la diversité des structures foncières d'origine et à la variété des problèmes que l'on souhaite résoudre.

L'existence d'un secteur public et d'un secteur privé, que l'on retrouve dans tous les pays, paraît également raisonnable, sous réserve que les objectifs fixés à l'intervention publique soient clairs et explicites (permettre le logement des plus défavorisés, maîtriser des opérations jugées prioritaires de restructuration urbaine, structurer le développement urbain). D'autre part, il revient aux collectivités publiques de déterminer le cadre réglementaire, financier et fiscal pour garantir une certaine organisation de l'espace dans un contexte équitable sur le plan de la distribution. Dans ce cadre, le secteur privé doit pouvoir faire ses opérations dans les conditions normales de la concurrence.

Des déviations peuvent apparaître par rapport à ce schéma théorique. Par exemple, un organisme public peut être doté de prérogatives et d'avantages particuliers dans le but de fournir des logements aux catégories à faible revenu, et s'écarter ensuite de cet objectif tout en conservant ces prérogatives. Une telle évolution soulève alors un problème évident en termes d'équité et en termes d'efficacité.

L'objet de ce rapport sera d'identifier les incitations et les contraintes qui peuvent s'exercer sur les différents secteurs du marché sur les plans réglementaire, financier, fiscal et institutionnel. Il s'appuiera largement sur l'exemple de la Tunisie, où ce problème a été analysé à la fin de 1987.

I. INCITATIONS ET CONTRAINTES FINANCIERES ET FISCALES

Le système fiscal appréhende de façon différente une opération d'aménagement selon la filière empruntée. Trois aspects principaux peuvent retenir l'attention : la fiscalité foncière annuelle, la fiscalité sur les transactions, le financement des équipements.

Previous Page Blank

A. Fiscalité foncière annuelle

D'utilisation fréquente (les terrains sont un gisement fiscal utilisé depuis des millénaires), l'impôt foncier peut contribuer à atteindre plusieurs objectifs : outre le rendement (approvisionner les caisses publiques reste toujours un objectif de l'impôt), celui-ci peut également poursuivre un but d'équité (récupération par la collectivité d'un enrichissement sans cause) et aussi d'incitation économique (inciter à l'utilisation adéquate d'un terrain, c'est-à-dire conforme au plan d'urbanisme).

Les observations que nous avons pu faire sur la mise en oeuvre de l'impôt foncier dans un certain nombre de pays présentent souvent certaines caractéristiques communes:

Problèmes techniques de mise en oeuvre

Il faut mettre au premier rang la question de l'information foncière, du cadastre nécessaire pour asseoir l'impôt. Avec une acuité variable selon les pays, le problème se pose partout. Dans le cas de la Tunisie, la cadastration est en cours et, si le cadastre produit est de bonne qualité, sa progression est lente, son coût élevé, et surtout le cadastre existant se dégrade progressivement sous l'influence du phénomène des titres gelés (cf. infra).

Un autre problème délicat est celui de l'évaluation. Si la valeur locative, souvent utilisée, peut être considérée comme adéquate pour la terre agricole, où la location est fréquente et où il existe un lien stable entre la valeur vénale de la terre et sa productivité, il n'en est plus de même dans les zones périurbaines ou urbaines où les prix évoluent rapidement, sans lien direct et mécanique avec les prix de location, et ce d'autant moins que le régime des loyers est soumis à un contrôle plus strict. La valeur vénale paraît alors un meilleur indicateur.

Quelle que soit la base fiscale retenue, la révision des évaluations soulève toujours un problème difficile, à la fois à cause du travail considérable qui est nécessaire et aussi en raison de la sensibilité des contribuables à ce type d'imposition.

Effets économiques

Lorsque les principaux problèmes techniques sont résolus, un tel impôt peut être d'un rendement élevé. Mais les régimes spécifiques auxquels peuvent être soumis certains terrains, ou certains propriétaires, induisent parfois des distorsions non souhaitables entre différents secteurs du marché.

L'exemption de certains terrains, par exemple les terrains appartenant à des organismes publics ou parapublics, ne peut se justifier que si la vocation de ces organismes est clairement affirmée. L'exemple de l'Agence Foncière d'Habitation en Tunisie

illustre ce problème : alors que cet organisme a maintenant pour cible principale (plus de 80%) les cadres supérieurs et moyens et les commerçants, il ne verse pas la "taxe sur les immeubles non bâtis". Remarquons ici qu'il ne s'agit pas d'une exemption de droit mais de fait, cet impôt ne lui ayant pas été réclamé jusqu'en 1984, et l'impôt réclamé en 1985 n'ayant pas été versé, privilège de fait qu'elle semble partager avec les principaux promoteurs-lotisseurs.

L'autre effet économique à prendre en compte est celui de l'articulation entre les plans d'urbanisme et l'impôt foncier. Lorsqu'il existe des plans d'urbanisme qui spécifient les terrains constructibles, il importe que l'impôt prenne en compte ce classement juridique qui entraîne en général une forte augmentation de la valeur des sols. A l'inverse, une exemption d'impôt peut rendre plus acceptable l'inconstructibilité d'un terrain classé tel par un plan d'urbanisme.

D'une façon générale, il faut garder à l'esprit que la mise en place d'un impôt foncier est toujours une opération longue et complexe, qui nécessite une administration efficace et qui présente des risques d'apparition d'effets pervers.

B. Fiscalité sur les transactions

Deux méthodes de taxation apparaissent fréquemment: les droits d'enregistrement, pourcentage de la valeur du terrain vendu, et la taxation des plus-values.

La perception des droits d'enregistrement est mise en oeuvre dans de très nombreux pays ("droits d'enregistrement" en France et en Tunisie, SISA au Portugal...). Cet impôt ne peut avoir qu'un objectif : le rendement fiscal, souvent substantiel. Mais il peut aussi introduire des effets non souhaités, notamment des distorsions entre les différents secteurs du marché.

Ces risques peuvent être illustrés par le cas de la Tunisie : la taxe s'applique au taux général de 14,6%, auxquels s'ajoute une contribution de 1% pour la "Conservation de la Propriété Foncière", soit un taux global d 15,6%.

Des modifications ont été introduites en 1987 pour encourager la construction : pour les terrains à bâtir, les acquisitions de terrains en vue de la construction sont soumises à des droits réduits, à taux progressif avec la dimension du terrain, assortis de l'engagement de l'acquéreur de construire dans les cinq ans.

Habitations unifamiliales

- jusqu'à 120 m2 : 1%
- de 120 à 300 m2 : 2 %
- de 300 à 600 m2 : 3%

- au-dessus de 600 m2 : 14,6%

Immeubles collectifs

- 3% quelle que soit la superficie

Les mutations effectuées par l'AFH sont exonérées des droits d'enregistrement et ne sont redevables que de la contribution de 1% pour le financement de la Conservation de la Propriété Foncière.

Quant aux promoteurs agréés, au sens de la loi du 2 juillet 1977, les mutations qu'ils effectuent sont soumises à ces droits au taux réduit de 3%, quelle que soit la dimension du terrain. Le taux réduit pour les promoteurs agréés contribue peut-être à exliquer que l'activité de lotissement soit exercée à titre professionnel comme une extension à l'amont des activités des promoteurs agréés et non comme une activité autonome.

D'autre part, on doit signaler ici l'important effet pervers exercé par les droits de mutation : ils conduisent à une importante sous-évaluation des terrains, estimée à une fourchette 50-90% ; et surtout, ils incitent à ne pas faire enregistrer la transaction, contribuant par là à l'extension du phénomène des "titres gelés" qui toucherait plus de la moitié des transactions foncières. Le niveau élevé des droits d'enregistrement renforce ainsi l'effet de dissuassion exercé par l'excessive complexité juridique et le coût de l'immatriculation.

La taxation des plus-values réalisées lors d'une transaction est en général un impot d'Etat. Cet impot, outre les problèmes techniques de mise en oeuvre qu'il pose généralement (abattements, barèmes dégressifs au-delà d'une certaine durée de détention...) ne paraît pas un instrument satisfaisant pour contribuer à un bon fonctionnement du marché foncier : dans des zones où la demande est relativement faible, il constitue en général une incitation à la rétention. A l'inverse, dans des zones soumises à forte pression, le montant de l'impot est pour l'essentiel répercuté sur l'acquéreur. Il en résulte alors une hausse du prix final du logement, ce qui n'est pas l'objet du mécanisme.

Ceci dit, cette taxation pourrait être intéressante dans des cas particuliers, où la réalisation d'importants programmes publics engendre de notables plus-values au voisinage. Tel est par exemple le cas, en Tunisie, pour des opérations immobilières "greffées" sur des opérations AFH et pour lesquelles la présence des équipements réalisés conduit à de très substantielles plus-values. Il y aurait là une certaine péréquation des coûts d'équipements, quoique indirecte, entre opérations AFH et lotissements privés. Cette "captation" par les lotisseurs occasionnels des plus-values induites par les opérations AFH doit être un point important dans une réflexion sur la répartition des coûts d'équipements.

C. Financement des équipements

C'est un facteur très important dans la structuration du développement urbain et la formation du prix du logement.

Les équipements d'infrastructure (voirie, réseaux d'eau, d'assainissement et autres) peuvent être financés par le contribuable (national ou local), par le propriétaire foncier dont le terrain voit sa valeur augmenter du fait de la réalisation de l'équipement, par l'aménageur ou le promoteur.

En termes d'équité, le financement par le propriétaire (redevance d'équipement", "betterment levy", "special assessment", "contribucion de valorizacion") paraît le plus satisfaisant puisqu'il impute le coût de l'équipement à une personne qui bénéficiera des plus-values induites par cet équipement. Il présente cependant des problèmes techniques complexes (détermination du périmètre, critère de calcul de la redevance, modalités de paiement). Il ne peut fonctionner correctement que s'il existe un système convenable d'information foncière.

Ce type de financement ne s'applique pas en Tunisie. Le financement par le contribuable, par l'ensemble de la collectivité, paraît discutable quand il s'agit de financer des équipements d'infrastructure qui ne bénéficieront qu'aux futurs habitants du secteur concerné. Il ne peut se justifier que pour les équipements de superstructure (équipements sociaux, culturels ou sportifs) ou les équipements d'infrastructure primaire.

Quant au financement par les constructeurs (taxe d'équipement), il paraît normal dans la mesure où il assure la réalisation d'équipements dont bénéficieront les habitants du secteur concerné, et il sera en général répercuté par l'aménageur ou le promoteur dans le prix de vente final. La question délicate soulevée est celle du mode de détermination de ces participations aux dépenses d'équipement, qui peut se situer entre deux cas extrêmes:

- le système fiscal clair, explicite et uniforme

Tel est par exemple le cas en France de la taxe locale d'équipement, impôt dû par le promoteur, égal à 1% de la valeur (forfaitaire, évaluée par l'administration) de l'immeuble à construire.

- les participations négociées au coup par coup

A l'autre extrême, les participations demandées au constructeur peuvent être librement négociées, au coup par coup. On doit tout de suite remarquer qu'un tel système conduit automatiquement à l'aggravation des inégalités entre les communes et entre les quartiers d'une même ville.

Il paraît utile de définir un système intermédiaire qui permettrait à la fois de programmer la réalisation des équipements, d'en imputer (en partie) le coût sur les promoteurs, et d'en garantir la réalisation sous peine de rétrocession en cas de non-réalisation. Le point le plus important paraît ici être l'affichage de la règle du jeu, valable pour une certaine durée et pour l'ensemble d'une zone et l'établissement d'un lien clair entre les équipements à financer et l'opération immobilière que l'on autorise.

En l'absence d'un tel système en Tunisie, on observe un attitude classique de "parasitage" des équipements publics déjà réalisés, par des lotisseurs occasionnels qui ont la chance de possèder des terrains situés à proximité immédiate des réseaux. A l'inverse, des terrains situés à une certaine distance des réseaux, meme s'ils sont théoriquement constructibles, risquent souvent d'attendre longtemps... Une articulation correcte entre plans d'urbanisme, programmation des équipements et règles de financement doit jouer un rôle essentiel.

Dans le cas tunisien, la réalisation des réseaux par les concessionnaires de service public que sont la STEG (électricité), l'ONAS (assainissement) et la SONEDE (eau), insuffisamment coordonnée, ne paraît guère harmonisée avec la planification urbaine, alors qu'elle joue un rôle central dans le processus d'urbanisation.

Enfin, en matière de financement des équipements, le problème le plus difficile et le plus urgent a trait aux lotissements "informels", "illégaux" ou "clandestins". L'appellation varie suivant les pays pour décrire une meme réalité, celle de quartiers de développement urbain spontané, nés souvent par accaparement et subdivision illégale de terrains appartenant à l'Etat. Ces lotisseurs clandestins, en Tunisie, remplissent à l'évidence une fonction sociale importante, mais produisent des quartiers gravement sous-équipés. L'amélioration de ces quartiers ne peut résulter que de mécanismes de solidarité mis en place à un niveau plus élevé.

II. ASPECTS REGLEMENTAIRES ET INSTITUTIONNELS

Les différentes filières de production de lotissements (agence foncière publique, lotisseurs professionnels, lotisseurs occasionnels, lotisseurs clandestins) se trouvent souvent dans des situations très différentes par rapport à certains aspects de la réglementation. Ces différences peuvent provenir de la règle juridique elle-meme (règles d'accès à la profession) ou d'une situation de fait qui permet à quelques professionnels importants de jouer de la réglementation, tandis que celle-ci peut être un facteur bloquant l'émergence d'une véritable profession de lotisseur. Trois points principaux peuvent être soulignés ici : le problème de l'immatriculation et du cadastre, l'accès à la

profession et le régime des autorisations.

A. Immatriculation et cadastre

C'est une source majeure de difficultés dans de nombreux pays, difficultés au regard desquelles les différentes filières de production se trouvent dans des situations très différenciées.

Dans le cas de la Tunisie, la production du cadastre progresse lentement, les coûts augmentent, et souvent la qualité du cadastre se dégrade assez rapidement sous l'influence du phénomène des titres gelés.

La procédure est longue et complexe. Elle implique trois institutions : l'Office de la Topographie et de la Cartographie, la Conservation de la Propriété Foncière et le Tribunal Immobilier, qui ont chacune un statut juridique différent, ne dépendent pas de la même administration et interviennent selon trois découpages différents du territoire national. D'autre part, aucune disposition légale n'existe pour la mise à jour du système d'immatriculation et l'inscription des actes n'est pas obligatoire. Une récente enquête dans la région du Cap Bon a ainsi montré que 60% des titres y sont déjà gelés, alors que la cadastration date d'il y a quinze ans à peine.

Deux conséquences majeures découlent de la stagnation du mécanisme : en premier lieu se développent des systèmes parallèles (mutations sans inscription à la CPF, développement des lotissements clandestins). D'autre part, l'insuffisance du cadastre interdit de développer un système adéquat de fiscalité foncière, qui serait pourtant l'une des clés du développement municipal, en permettant aux municipalités de prélever des ressources au niveau local par un moyen plus satisfaisant que la taxe locative dont le rapport produit/coût de collecte est très médiocre.

Face à cette difficulté, les différents opérateurs se trouvent dans des situations différentes.

Lotisseurs clandestins

Phénomène majeur en Tunisie, notamment dans la périphérie de Tunis, le lotissement clandestin consiste en l'accaparement et la subdivision illégale de terrains appartenant à l'Etat.

Il ne s'agit pas du tout d'une activité marginale, mais bien d'un phénomène majeur résultat de l'inadéquation de l'offre de terrains aux tranches de revenus modestes. On évalue à 30% la proportion de logements nouveaux construits depuis 1975 selon cette filière dans le district de Tunis.

Le développement des lotissements clandestins est aussi dans

une large mesure le produit (et un facteur aggravant) de l'opacité du marché foncier : cette offre (illégale) se développe essentiellement à la périphérie de l'agglomération, occupée par des terrains non immatriculés, et où les moyens de contrôle de l'urbanisation sont faibles, tout particulièrement dans les parties du territoire qui ne sont pas érigées en communes.

Pour pouvoir vendre ses lots, le lotisseur clandestin donne une apparence de légalité à la vente en engageant souvent la première étape du processus d'immatriculation : le lotisseur, grâce à de faux témoignages, présente les terrains non immatriculés qu'il convoite comme des biens vacants qui sont sous sa jouissance (article 38 du Code des Droits Réels : "La possession est le pouvoir de fait exercé par une personne sur un droit ou une chose, soit par elle-même, soit par l'intermédiaire d'autrui) et obtient alors la signature d'un acte par un notaire (titre traditionnel) qui lui permet d'introduire auprès du Tribunal Immobilier une réquisition d'immatriculation. La plupart des lotisseurs clandestins se contentent du récipissé de la réquisition d'immatriculation, laissant ainsi entendre à l'acheteur qu'il s'agit d'une propriété en règle.

Cette part de l'offre, qui remplit en Tunisie une fonction sociale importante, utilise donc, en les renforçant, les carences actuelles de l'immatriculation foncière.

Lotisseurs occasionnels

Ce secteur du marché, fort actif si l'on en juge par les annonces parues dans la presse, est d'une autre nature : il s'agit en général d'une personne ou de quelques personnes appartenant à une même famille, possédant un terrain immatriculé (titre bleu) situé en général à proximité immédiate d'une route et desservi en eau. Le propriétaire met en vente un ou quelques lots à des prix souvent élevés. Une rapide analyse des annonces publiées dans la presse fait apparaître des prix compris entre 30 et 120 DT/m2, pour une dimension qui peut varier de 300 à 1500 m2. Ce sous-marché s'adresse donc principalement à des catégories socio-professionnelles à revenus élevés.

Il s'agit là d'un mécanisme légal : le terrain est immatriculé et le lotissement fait l'objet d'un accord de la Commission Régionale des Lotissements (pour le Gouvernorat de Tunis, 90% environ des demandes d'autorisation de lotissement sont de cette nature).

L'activité des lotisseurs occasionnels soulève deux questions :

- sur le plan de l'urbanisme, le développement aléatoire de très petits lotissements disséminés au hasard des opportunités foncières pose clairement le problème de la maîtrise d'ensemble du développement urbain et risque de générer des coûts d'équipements

excessifs. En l'absence d'intervention de la collectivité ou de lotisseurs professionnels organisés, et/ou de la réactivation de la technique des associations syndicales de propriétaires, ce mode de production de terrains à bâtir risque de continuer à se développer;

- sur le plans économique, le lotisseur occasionnel profite gratuitement des équipements réalisés par la collectivité. Il y a là une anomalie qui pourrait être corrigée par la mise en place d'un prélèvement du type "taxe locale d'équipement", assis sur une valeur forfaitaire de la surface hors-oeuvre à construire, qui pourrait être prélevée à l'occasion de la délivrance de l'autorisation de lotir.

Si l'activité des lotisseurs occasionnels n'a pas de raison de diminuer très sensiblement à l'avenir, il importerait d'y introduire une règle de participation au financement des équipements, quand bien même ceux-ci ont déjà été réalisés. Ce serait là un substitut à une technique de récupération des plus-values au moyen d'une fiscalité annuelle du type "property tax", dont la mise en place ne paraît pas pouvoir être envisagée dans un proche avenir, compte tenu de l'état actuel de l'immatriculation foncière et de l'extension des titres gelés.

Agence Foncière d'Habitation

a) Une part importante des terrains acquis par l'AFH est déjà immatriculée. Dans ce cas, les démarches relatives à l'immatriculation se résument à l'établissement pour les parcelles rassemblées d'un titre unique au nom de l'AFH, par fusion ou incorporation à un titre préexistant, et à l'établissement des "plans de mutation" individuels par lot, permettant l'éclatement du titre. Equipement des lots et prise de possession interviennent en général assez longtemps avant l'éclatement du titre, et nombre de propriétaires-occupants ne peuvent se référer qu'au "titre-mère" et à l'acte de vente, mais pas au titre individuel correspondant à leur parcelle.

b) Pour les terrains non immatriculés, l'AFH procède à la réquisition d'immatriculation. Dans cette hypothèse, elle se trouve dans une situation favorable par rapport à un lotisseur professionnel ou occasionnel privé dans la mesure où elle est autorisée par ses statuts à effectuer les travaux et à vendre les lots sans attendre leur immatriculation définitive.

De ce point de vue, la lourdeur et la complexité du mécanisme sont donc sans incidence sur le déroulement des opérations pour l'AFH, tandis qu'elles constituent un handicap substantiel pour un lotisseur privé.

Par contre, le problème se retrouve posé pour la revente d'un lot AFH, bâti ou non, qui n'aurait toujours pas été immatriculé plusieurs années après sa première vente, et ce cas est fréquent.

Lotisseurs professionnels privés

Le principe posé par la loi est celui de l'obtention d'un titre foncier (immatriculation) avant de pouvoir obtenir l'accord définitif de la Commission Régionale des Lotissements. Le degré d'application de cette règle ne paraît pas parfaitement clair. Si les quelques lotisseurs professionnels importants, notamment ceux qui sont rattachés à une banque, ne travaillent que sur des terrains possèdant leur "titre bleu", il semble que des lotisseurs de dimension plus modeste appliquent la règle avec une souplesse qui les rapproche des pratiques de l'AFH et commercialisent des lots réalisés sur des terrains qui ne sont pas encore parvenus au stade final de l'immatriculation.

Pour la première catégorie (les quelques lotisseurs professionnels importants, une dizaine tout au plus), le problème qui subsiste est celui de l'éclatement du titre. L'acquéreur d'un lot se retrouve dans l'indivision correspondant au "titre-mère" qui existe seul à la Conservation de la Propriété Foncière, dans l'attente de l'immatriculation pour chacun des lots individuels. A situation identique au regard de l'immatriculation, il semble que ceci constitue un handicap pour la commercialisation des lotissements réalisés par un lotisseur privé par rapport à la commercialisation AFH. La situation se retrouve par contre identique pour les reventes ultérieures.

B. L'accès à la profession

Dans plusieurs pays européens, l'activité de lotissement est exercée par un tissu de moyennes et petites entreprises, produisant souvent entre 50 et 200 lots par an. Alternativement, le lotissement peut être produit directement par un ensemble de propriétaires fonciers qui remembrent leurs terrains et les équipent à leurs frais, par exemple en France suivant la technique de l'Association Foncière Urbaine.

Dans d'autres pays, et c'est en particulier le cas de la Tunisie, il existe un hiatus entre un très petit nombre de lotisseurs professionnels importants et le grand nombre de lotisseurs occasionnels et/ou clandestins. Si, suite à une loi du 20 juin 1974 qui avait réglementé la profession de promoteur-lotisseur immobilier, le nombre de promoteurs privés agréés est passé de 44 à 141, on ne peut guère interpréter cet accroissement comme un véritable développement de la profession : en effet, une large majorité de ces promoteurs ont un volume d'activité très faible (souvent moins de 20 logements par an). Globalement avec 900 logements par an, les promoteurs agréés représentent environ 2% de l'activité du secteur (8.9 millions de DT) et beaucoup prennent le statut de promoteur pour une seule opération. Ainsi 15 promoteurs ont-ils perdu en 1987 leur agrément pour cause de "non-activité". On estime que 7 promoteurs réalisent actuellement les

deux-tiers des logements.

Les encouragements fiscaux ont été en général jugés trop peu incitatifs et les autres blocages, insuffisances ou inadéquation des textes, ont exercé une dissuasion certaine.

Un projet de loi, visant à englober à la fois les professions de promoteur et de lotisseur, comporte un certain nombre de dispositions qui devraient contribuer à l'émergence d'une véritable profession de lotisseur, en précisant les types de contrat (vente à terme ou vente à l'état futur d'achèvement), les conditions de commercialisation au regard de l'immatriculation, le problème de l'indivision à la suite de l'éclatement d'un titre. Reste un problème difficile non résolu qui est celui du financement de l'acquisition du terrain par le lotisseur.

D'autre part, il intègre une disposition qui peut poser problème, celle d'un capital minimum pour obtenir l'agrément. Fixé à 100 000 Dinars dans le projet de loi, il paraît trop élevé et pourrait limiter sérieusement le développement de la profession de lotisseur.

Actuellement, la fonction de lotisseur professionnel est exercée, outre l'AFH, par quelques promoteurs importants pour lesquels cette fonction traduit principalement un souci d'intégration verticale. Par contre, ne se sont guère développés les lotisseurs professionnels de moyenne dimension, qui peuvent se voir rendre difficile l'entrée sur le marché en raison du niveau élevé de ce seuil. C'est pourtant du coté des petites et moyennes entreprises que l'activité de lotissement semble pouvoir trouver son développement.

C. Le régime des autorisations

Le régime des autorisations, par sa complexité et son caractère de "jeu de l'oie", peut se révéler un obstacle au bon fonctionnement du marché des terrains à bâtir et constituer une nette discrimination entre les différents acteurs du marché.

En Tunisie, une commission régionale, point de passage obligé dans la procédure administrative, instruit les demandes d'autorisation de lotissement qui lui sont transmises par les municipalités. Présidée par le Directeur Régional de l'Equipement, cette commission comprend notamment les représentants du service des routes, de la STEG, de l'ONAS, de la SONEDE, de l'OTC, du Minstère de l'Agriculture, du COGEDRAT et des trois Agences Foncières publiques.

Pour le Gouvernorat de Tunis, la Commission a reçu en 1986 environ 200 dossiers. Chaque dossier doit comprendre :

- une demande sur formulaire ;

- un titre de propriété (titre foncier, acte d'acquisition, jugement...) ;

- un plan de situation ;

- si le terrain est immatriculé, un plan du titre, sinon un levé de plan au 1/1000 dressé par un géomètre ;

- le plan de lotissement ;

- une attestation des services spécialisés (STEG, SONEDE, ONAS) précisant que le terrain à lotir est assainissable et alimentable en eau potable et en électricité ;

- enfin le cahier des charges du lotissement.

Pour tout lotisseur, la procédure comporte trois étapes. Le dossier est d'abord déposé à la municipalité. Celle-ci peut bloquer un certain nombre de dossiers. La municipalité donne alors un "avis de principe" et transmet le dossier à la Direction Générale de l'Equipement et de l'Habitat au sein de laquelle siège la Commission Régionale des Lotissements. La Commission procède alors en deux étapes :

- l'accord de principe (accord provisoire) donne une indication positive au lotisseur et lui permet d'engager les études préopérationnelles et surtout de demander l'accord des concessionnaires pour l'eau, l'électricité et l'assainissement ;

- l'accord définitif, à partir duquel les travaux peuvent commencer.

Face à cette procédure, les différentes filières se trouvent dans des situations différentes :

- les dossiers AFH, en général complets et bien préparés, passent assez rapidement la première étape de l'accord de principe. Alors, à la différence d'un lotisseur privé, l'AFH peut commencer les travaux dès obtention de l'accord provisoire, l'accord définitif n'ayant plus alors pour objet que de vérifier les accords avec les concessionnaires ;

- les dossiers déposés par les lotisseurs privés se répartissent en deux catégories nettement distinctes : opérations importantes demandées par des lotisseurs professionnels, nombreuses demandes de faible importance de lotisseurs occasionnels. Dans le Gouvernorat de Tunis, sur 200 dossiers examinés en 1986, 10% environ concernaient des opérations importantes (plus de 5ha), y compris les opérations AFH, tandis que les 90% restants concernaient de petits lotissements, généralement de 5 à 20 lots, dont la dimension peut varier de 80 à 600 m2.

Pour les dossiers importants soumis par des lotisseurs professionnels privés, l'accord de principe peut être obtenu assez rapidement lorsque, comme c'est le cas en général, le dossier est complet et adéquat. Mais le lotisseur privé n'est pas autorisé à commencer les travaux à ce stade et, à la différence de l'AFH, doit obtenir au préalable l'accord définitif, comportant l'accord des concessionnaires.

Tandis que pour l'AFH l'accord définitif n'est qu'une simple formalité qui n'a pas d'influence sur le rythme des travaux, c'est pour un lotisseur privé la phase de l'accord de principe qui ne joue qu'un rôle marginal dans le processus.

Pour le grand nombre des "petits dossiers" présentés par des lotisseurs occasionnels, chacune des deux phases joue par contre un rôle important.

A la première étape (accord de principe), un quart seulement des dossiers parvient jusqu'à la Commission. Si 70% des dossiers concernent des terrains immatriculés, une bonne part des autres comporte un acte mal rédigé, non signé... et la Commission les renvoie alors à la municipalité (25% des cas).

La non-conformité du projet de lotissement au plan d'urbanisme et au règlement conduit au rejet d'une moitié environ des dossiers. Enfin, dans un but de rationalisation du développement urbain, des dossiers sont rejetés en raison de l'éloignement des principaux réseaux primaires.

Une assez longue procédure de va-et-vient entre demandeurs, municipalités et commissions régionales s'instaure alors, au terme de laquelle environ 80% des demandes font l'objet d'un accord. Les délais sont ici estimés excessifs (souvent plus d'un an au total), parfois pour des raisons mineures.

La deuxième phase (accord définitif) ne nécessite pas de nouvelle réunion de la Commission,mais seulement la vérification que le dossier a été complété (études préopérationnelles, accords des concessionnaires).

En conclusion, si la CRL semble jouer dans des conditions correctes un rôle utile en ce qui concerne les nombreux lotissements de faible dimension entrepris par des lotisseurs occasionnels, on pourrait envisager une simplification (par exemple la fusion des deux phases) et une harmonisation entre les règles auxquelles sont soumis l'AFH (début des travaux dès l'accord de principe) et les lotisseurs privés (accord définitif).

CONCLUSION

En conclusion, il paraît utile d'ouvrir la réflexion sur les rôles respectifs du secteur public et du secteur privé et l'adéquation de la législation aux principes retenus. L'existence d'un secteur public dans l'activité de lotissement est fréquente. Elle peut se manifester soit par l'intervention directe des collectivités publiques (régie), soit par l'intermédiaire d'un établissement public spécialisé (cas de l'Agence Foncière d'Habitation en Tunisie).

Un point important est la définition de sa vocation. Souvent, et c'est le cas de l'AFH, une telle intervention a une fonction sociale affirmée : l'objectif est de contribuer à la production d'habitat pour les catégories à faible revenu, en utilisant pour cela des prérogatives de puissance publique facilitant l'accès du marché foncier et des financements publics. Il importe alors que cette fonction sociale soit sans cesse contrôlée, sous peine de voir une telle intervention déraper en s'adressant de plus en plus aux catégories moyennes - voire supérieures - s'écartant ainsi de sa vocation initiale et se plaçant dans une situation de concurrence biaisée par rapport au secteur privé.

Outre cette fonction sociale pour laquelle l'intervention doit à l'évidence jouer un rôle éminent, on peut également évoquer une autre forme d'intervention publique, dans les conditions du marché, visant à assurer une certaine régulation dans la production de terrains à bâtir. Une telle banque foncière, après constitution d'un stock foncier initial, peut alors pratiquer une politique d'"open market" en mettant des terrains sur le marché, dans des zones ou en des périodes de tension foncière, et reconstituant au contraire ses stocks dans des périodes de détente. A l'inverse d'une position monopoliste qui peut présenter des inconvénients, une telle attitude peut permettre d'assurer une certaine régulation du marché foncier. Il est alors important qu'une telle politique soit correctement coordonnée avec les plans d'urbanisme, en évitant que les modifications successives des plans ne soient dictées par la localisation des réserves foncières dudit organisme.

Du côté du secteur privé, l'émergence d'une véritable profession de lotisseur devrait être un atout dans l'amélioration des mécanismes du dévelopement urbain, sous la condition d'un encadrement juridique répondant à quelques principes simples : garantir les conditions d'accès au marché foncier, ouvrir l'accès à la profession, placer les lotisseurs dans une situation claire par rapport aux règles d'urbanisme et à la délivrance des autorisations, et enfin définir des règles explicites en matière de financement des équipements d'infrastructure.

REFERENCES

- Ministère de l'Equipement et de l'Habitat, Recueil des textes législatifs et réglementaires en matière d'habitat, janvier 1979.
- Imprimerie officielle, Code des droits réels, 1985.
- Ministère de l'Intérieur - DGPL, Code des communes, les plans d'aménagements, janvier 1986.
- Imprimerie officielle, Code de l'urbanisme, 1986.
- Banque Mondiale, Gestion foncière au Maroc et en Tunisie, Symposium de Barcelone, 22-25 septembre 1986.
- SAGRIC International, Projet de cadastre national à buts multiples en Tunisie, Rapport final (4 vol.).
- Hedi Blanco, La politique foncière en Tunisie, Seminar on Legal and Illegal Land Supply, Rotterdam, 1987.
- AFH, Rapports d'activité.
- Taieb Houidi, Le secteur privé du logement en Tunisie, RHUDO, mars 1987.
- PADCO, The delivery and finance of shelter for Tunisia development, juillet 1987.
- Ariana K. van Meurs, Public land development agencies in developing countries, World Bank, Department of Water and Urban Development, 1986.
- Banque Mondiale, Etude du secteur de l'habitat en Tunisie, MNA, aout 1983.
- Stephen Reeve, The role of private developers in meeting land needs for low income housing, RHUDO, septembre 1986.

PROCESSUS ET ELEMENTS ESSENTIELS GARANTISSANT LA REUSSITE DE L'AMENAGEMENT FONCIER*

David E. Dowall
Institut du Développement Urbain et Régional
Université de Californie
Berkeley, Etats-Unis

* Charles A. Setchell, étudiant préparant son Doctorat au Département des Etudes et de la Planification Urbaines au MIT, a participé aux recherches pour la rédaction de ce document.

Previous Page Blank

I. INTRODUCTION

Dans le monde entier, les experts en urbanisme étudient les moyens d'améliorer l'aménagement et la gestion fonciers. De nombreux commentateurs suggèrent que pour pouvoir procéder plus efficacement à une distribution des terrains en vue de l'amélioration du logement, le secteur public imite les pratiques du secteur privé en matière de promotion immobilière (voir Dowall, 1987, Durand-Lasserve, 1987 et Kitay, 1987). Le présent document essaiera d'approfondir ce dialogue en décrivant le processus d'aménagement foncier d'une part, et en indiquant d'autre part les éléments de critique des institutions et de l'organisation qu'il est indispensable de considérer afin que l'aménagement foncier soit réussi.

Le processus décrit ci-dessus est universel car il s'applique aussi bien aux organismes publics qu'aux organismes privés. Pour cette raison, il est considéré comme utile pour arrêter les structures et les besoins en personnel des organismes d'aménagement foncier. Dans le présent document, nous avançons l'argument qu'étant donné le caractère dynamique du processus, les organismes d'aménagement foncier doivent pour réussir :

- adopter des objectifs clairs et simples ;
- proposer diverses mesures d'incitation en récompense de résultats performants et d'esprit d'initiative ;
- être de petite taille ;
- être souples et en mesure de s'adapter aux changements des conditions du marché ;
- avoir accès à des ressources financières suffisantes et disposer de personnel hautement qualifié.

Le présent document se compose de trois parties : la première décrit étape par étape le processus d'aménagement foncier ; la deuxième analyse les éléments institutionnels et techniques indispensables au succès de projets d'aménagement foncier menés dans le contexte d'institutions d'aménagement aussi bien publiques que privées ; la troisième et dernière partie propose des directives pour la mise sur pied d'agences publiques d'aménagement foncier. Pour des raisons de clarté et de brièveté, l'étude se limite à l'aménagement des terrains destinés à l'habitat, en présentant des exemples tant de pays développés que de pays en voie de développement.

II. LE PROCESSUS D'AMENAGEMENT FONCIER

Le processus d'aménagement foncier est extrêmement complexe et met en oeuvre de nombreuses décisions et de nombreux acteurs. C'est

Previous Page Blank

essentiellement un processus de production dans lequel l'achat de terrains vient alimenter la production soit de lotissements destinés à l'habitation, soit de logements prêts a habiter. Cependant, le véritable processus n'est pas aussi simple. Les promoteurs fonciers sont confrontés à des problèmes différents de ceux des autres fabricants. Même s'ils doivent fabriquer un produit (un lotissement ou une maison), ce dernier ne peut être fabriqué dans une usine et expédié à l'acheteur ; il doit être réalisé dans une ville déterminée, sur un site déterminé. Ainsi le fait de trouver un site, c'est-à-dire l'acquisition de terrains, constitue la phase fondamentale dans le processus d'aménagement foncier (Kenney, 1972).

Sans même considérer si le promoteur est public ou privé, le processus d'aménagement foncier est extrêmement complexe et entraine toute une série d'épreuves. A partir du travail de Wheaton (1964), de Kenney (1972), et des recherches de l'auteur sur les agences d'aménagement foncier (Dowall, 1987), on peut le définir comme suit :

1) évaluation générale de l'environnement de l'aménagement foncier ;

2) évaluation de lotissements précis ;

3) conclusion de l'achat des terres ;

4) réalisation et commercialisation du projet ;

5) gestion continue du projet.

Chacune de ces phases est décrite de façon plus détaillée ci-dessous ; cette description comprend également l'énumération des démarches et des actions spécifiques qu'il est essentiel d'entreprendre pour achever chaque phase.

A. Phase 1 : Evaluation générale de l'environnement de l'aménagement foncier

Le but de cette phase est d'identifier les différentes sortes d'opportunités en matière d'aménagement foncier qui peuvent soit produire des bénéfices au profit du promoteur privé, soit, dans le cas du secteur public, réaliser un objectif de politique publique. Pour des promoteurs importants intervenant au niveau national, cette phase mènera à l'identification de villes ou de régions métropolitaines spécifiques présentant un potentiel d'aménagement. Normalement, le promoteur procède aux évaluations suivantes :

- Détermination de la demande en logements par type de produit, par fourchette de prix et par emplacement. Des estimations de la demande actuelle ou à court terme (un à deux ans) en logements sont établies, sur la base des projections faites en

matière de population, de constitution de ménages, d'évolution des revenus, d'épargne et d'emplois. Ces projections sont réparties en fonction de l'emplacement (zones métropolitaines ou régions spécifiques), du type de logements (appartements deux pièces, résidences urbaines en rangées, maisons isolées), et du prix des logements (Sumichrast, 1985).

L'étude de marché actuellement menée par le RECORP en Arizona afin de déterminer quelles sont les zones métropolitaines aux Etats-Unis présentant le plus de potentialités pour l'aménagement foncier suburbain est un exemple de cette démarche dans le secteur privé (Struyk, 1987). Dans le secteur public, le gouvernement du Sri Lanka entreprend l'estimation de la demande et des besoins futurs en logement dans les zones urbaines (Struyk, 1987). A Singapour, la Direction de Développement des Logements contrôle de près les demandes en logements (Goh, 1987). Ces estimations fournissent un premier aperçu de la tendance des demandes potentielles en projets d'aménagement foncier. Si les tendances sont prometteuses, le promoteur passe à l'étape suivante.

- Evaluation de l'offre en logements, et en lotissements résidentiels achevés, par type et par taille, par fourchette de prix et par emplacement. A côté de l'évaluation de la demande, des projets achevés dans les secteurs concernés du marché donnent lieu à des études et à des mises en tableaux selon l'emplacement, le nombre de logements ou de lotissements, et le type de logements (superficie, nombre de pièces, et étages). L'étude devrait également indiquer un prix ou un niveau de loyer pour chaque type de logement prévu dans le projet, une estimation des ventes des logements, ainsi qu'une liste des équipements publics (piscines, terrains de tennis, terrains de football, stations de bus et marchés publics, etc.).

Dans la plupart des cas, les lotisseurs et promoteurs privés à travers le monde étudient soigneusement les autres projets concurrents (Association Nationale des Constructeurs de Résidences Privées, 1981 - et Gestion et Construction des Logements, 1986). Pourtant, il existe des cas où les promoteurs fonciers ont ignoré la concurrence et ont poursuivi et réalisé leurs projets même quand l'offre en logements dépassait la demande. A Valence au Vénézuela on estimait en 1982 qu'il y avait 10 000 logements privés vides (Glbert et Healy, 1985). En Jordanie, il existe une sur-offre importante de logements, du fait que la construction a évolué plus rapidement que la demande (Banque Mondiale, 1983).

Dans le secteur public nombreuses agences de logements ont eu tendance à ne pas tenir compte de la nécessité de mesurer systématiquement l'offre, car elles proposent des logements destinés aux revenus faibles et elles estiment que la demande en logements de cette nature est sans limite. Toutefois, de nombreuses agences publiques de logements évoluent petit à petit vers le marché et proposent des logements qui concurrencent directement ceux du secteur privé (Etude de la gestion foncière à Bangkok,

1987, et Kitay, 1987). Dans ce type de cas, il est de toute évidence nécessaire d'effectuer des études sur la concurrence.

- Projection des conditions futures de l'offre et de la demande en fonction des taux d'intérêt sur les hypothèques, de l'évolution des emplois et de la population et des perspectives économiques générales. Les phases précédentes se fondaient sur les conditions actuelles de l'offre et de la demande. Celle-ci prévoit l'offre et la demande futures en logements par type, par prix et par emplacement. L'analyse devrait chercher à mesurer les possibilités du marché du logement d'absorber des projets supplémentaires de lotissement et de construction de logements (Struyk, 1987). Cette phase identifie habituellement les secteurs spécifiques du marché général des logements où la demande dépasse l'offre.

- Détermination des coûts des terrains et de la construction en association avec les projets d'aménagement foncier. Afin de déterminer si le marché offre des opportunités de profits ou de recouvrement des coûts en matière d'aménagement foncier, une estimation du coût des projets d'aménagement (acquisition et aménagement des terrains , construction) est nécessaire. On peut déterminer ces coûts en étudiant les prix des terrains et en consultant les ingénieurs et les entrepreneurs.

En comparant son "coût de l'offre" à ceux de ses concurrents, le promoteur peut mesurer les possibilités de bénéfices ou de recouvrement des coûts associées à la réalisation d'un projet spécifique d'aménagement. Souvent, les projets du secteur privé subissent des modifications afin d'augmenter les profits. La plupart des promoteurs du secteur privé "parcourent" sans cesse le marché afin d'évaluer la concurrence. Ces évaluations s'effectuent toujours à la lumière des changements qui interviennent dans les conditions des marchés des terres et du logement. Avec les changements des prix des terrains, les promoteurs cherchent divers moyens de réduire les coûts afin de maintenir leurs profits. Ou bien ils peuvent décider de la nécessité d'augmenter les prix afin de couvrir l'augmentation des coûts des terrains et de la construction (Dowall, 1988). Les promoteurs irréguliers ne font pas exception à cette règle ; eux aussi parcourent sans cesse le marché et évaluent la disponibilité et les possibilités pour les ménages à revenus faibles et modérés d'acheter des lots de terrain ou des logements (Carroll, 1980 et Yonder, 1988).

Contrairement au privé, la plupart des agences publiques d'aménagement foncier consacrent peu de temps à l'étude des conditions du marché du logement. La plupart des agences foncières achètent irrégulièrement des terres et ce n'est que périodiquement qu'elles parcourent le marché foncier (Baker et Kampholpan, 1987). Par conséquent, elles ne sont pas parfaitement informées des prix des terrains et des coûts de la construction et de l'aménagement du site. En outre, parce que les promoteurs publics ne suivent pas de près ce que les autres promoteurs construisent et commercialisent,

ils établissent souvent des normes qui n'ont aucun rapport avec celles de la concurrence ou qui, au cas où on veut recouvrer les coûts, donnent naissance à des logements dont les prix sont trop élevés pour que les ménages les achètent ou les louent (Swan, et al., 1983 - et Keare et Parris, 1982). Comme la nécessité du recouvrement des coûts se fait pressante et croissante, les promoteurs publics commencent à évaluer soigneusement les coûts de l'aménagement foncier en relation avec les revenus provenant des ventes et des locations (Banque Mondiale, 1981).

- Evaluation du schéma actuel des mécanismes de contrôle de l'utilisation et de l'aménagement foncier. Pour le secteur privé, la situation actuelle des contrôles fonciers, comme le zonage et les réglementations sur les lotissements, a une importance spéciale. Mais s'ils sont trop rigoureux, ces contrôles peuvent rendre l'aménagement foncier difficile ou impossible. Des contrôles trop longs peuvent ralentir le processus d'aménagement et être à l'origine de pertes financières dans les projets. Les réglementations augmentent les coûts des terrains et de la construction, et peuvent augmenter le coût du logement de 20 à 30% (Dowall, 1984).

Dans les pays où il existe des contrôles complexes sur l'utilisation du sol, de nombreux promoteurs consacrent un temps considérable à évaluer leur impact sur l'aménagement et à déterminer s'ils peuvent s'assurer les agréments nécessaires. Aux Etats-Unis par exemple, où, dans de nombreux cas, l'agrément du gouvernement pour des projets d'aménagement foncier n'est pas certain, les promoteurs comptent souvent sur un personnel permanent pour obtenir les approbations nécessaires aux projets d'aménagement. Dans d'autres cas, où les projets d'aménagement reçoivent facilement ces approbations et où il n'est pas tenu compte des contrôles, de telles procédures sont moins importantes (Carroll, 1980 - Yo[illegible]r, 1988).

Au bout de ce processus, l'organisme responsable de l'aménagement foncier devrait avoir une notion claire de la demande et de l'offre actuelles en logements ou en lotissements résidentiels dans une zone métropolitaine. Cette évaluation de la demande devrait également identifier dans la région des sites précis et qui sont susceptibles de connaître un aménagement foncier. Le promoteur devrait avoir une estimation de la demande annuelle en logements ou en lotissements selon le type, la fourchette de prix et l'emplacement. En faisant la comparaison entre la demande actuelle et l'offre future en logements et en lotissement, le promoteur sera capable d'identifier les opportunités spécifiques ou les besoins d'aménagement.

Après avoir réalisé les différentes étapes décrites ci-dessus, le promoteur devrait pouvoir concevoir un projet spécifique adapté à un type de logements, ou de lotissements, à une fourchette de prix, à un emplacement et à une superficie (Association Nationale des Constructeurs de Logements, 1981). Le projet devrait être conçu

de façon à être effectivement concurrentiel sur le marché, c'est-à-dire de façon à ce qu'il se vende rapidement et génère un profit proportionnel aux sommes investies. (Dans Dowall et Kritayanavaj, 1987, on fait la description d'un exemple très élaboré d'une telle évaluation réalisée pour le compte d'un client du secteur public.) Dans le cycle décisionnel suivant, le promoteur recherche des lots spécifiques afin de tester ses propres conceptions de l'aménagement.

B. Phase 2 : Evaluation de lots spécifiques

A cette phase, le promoteur est à la recherche d'un projet d'aménagement réalisable. Il se préoccupe de trouver un ou plusieurs lots de terrain situés dans une zone où la demande en logements dépasse l'offre actuelle ou prévue, et dont le prix est suffisamment bas pour assurer une production de logements rentables.

Ainsi que l'a déclaré un important promoteur américain de lots résidentiels : "la clé du succès pour le marchand du logements consistait, et consiste toujours, à choisir le bon emplacement et à offrir le bon produit au bon prix" (Eichler, 1982, p. 79). Pour le petit promoteur, cette tâche peut se limiter à des lotissements de petites dimensions proposés à la vente dans sa zone d'intervention. D'un autre coté, les promoteurs plus importants ont des choix plus grands, bien que plus complexes. Dans chacun des deux cas, il est difficile de faire le bon choix qui nécessite une évaluation précise du marché. Comme me le disait récemment un important promoteur immobilier de Bankgok : "Je ne prête vraiment plus grande attention ni à la construction, ni à la commercialisation de nos projets. Je la consacre tout entière à l'acquisition des terrains" (Dowall, 1988).

Dans sa recherche de terrains, et selon la taille de la société, qu'elle soit publique ou privée, et selon toute une myriade de facteurs sociaux, politiques et culturels, l'agence d'aménagement foncier peut faire appel à un agent immobilier. Habituellement le processus se déroule de la façon suivante :

- Identification des sites mis en vente et de ceux qui peuvent être achetés (obtention des prix et des conditions de vente). Les petites sociétés parcourent généralement le marché à la recherche de lots de terrains potentiellement achetables (Gilbert et Healy, 1985). Elles vont courir toute la région métropolitaine à la recherche de lots situés le long ou à coté de routes principales, souvent elles traitent directement avec les propriétaires de ces lots. Les promoteurs les plus expérimentés auront une idée claire du profil des lots qu'ils recherchent, à savoir la superficie, l'emplacement et le prix. A cette étape, ils peuvent considérer la possibilité de rassembler plusieurs petits lots en un seul grand terrain, bien que ceci soit normalement difficile à réaliser.

Les plus importants promoteurs travaillent souvent avec un ou plusieurs agents immobiliers pour identifier les terrains. Très souvent, ces grands promoteurs sont bien connus et ils ne veulent pas que les propriétaires sachent qu'ils sont intéressés (Eichler, 1982).

Les agences publiques ne cachent généralement pas leur désir d'acheter des terres afin d'attirer les vendeurs. Très souvent, et de façon irrégulière, ils achètent ou prennent une option sur un terrain. Comme elles ne prospectent pas systématiquement le marché afin de repérer des terres, les agences foncières publiques n'ont pas une connaissance précise ou mise à jour du marché. Par conséquent, soit elles achètent les terres à un prix trop fort, soit elles achètent des sites qui sont moins que désirables (Kitay, 1985).

- Vérification auprès des agences publiques des contrôles en vigueur en matière de zonage, d'utilisation et de subdivision des terres. Pour chaque site en question, le promoteur détermine l'aménagement autorisé pour ce site, en rapport avec les contrôles locaux en matière d'utilisation du sol et le plan d'urbanisme. A cette phase initiale, le promoteur détermine généralement la capacité approximative du site en termes d'unités et de lots. Cette évaluation est une opération délicate pour les sociétés privées d'aménagement foncier s'il leur faut appliquer rigoureusement les contrôles de zonage et d'aménagement des terres. Par contre, les organismes fonciers publics peuvent échapper à ces contrôles, ou obtenir facilement les modifications nécessaires. Dans le dernier cas, il est moins important de procéder à une évaluation, et les dispenses de contrôle facilitent certainement le processus d'aménagement.

- Evaluation de l'existence de systèmes d'alimentation en eau, des possibilités d'assainissement ou de construction de puits et de fosses septiques, et des disponibilités en énergie électrique. A ce niveau, le promoteur s'assure que le site peut recevoir des réseaux d'eau potable, d'assainissement et d'alimentation électrique à un coût raisonnable, ou de la possibilité de construire des puits et des fosses septiques. En raison de leur accès à l'information, les promoteurs publics ont en général une excellente connaissance des plans d'aménagement d'infrastructures et ils peuvent disposer de cette information pour identifier et évaluer les sites.

- Mener une évaluation physique préliminaire du site afin de déterminer les possibilités réelles d'aménagement. Les caractéristiques physiques des lots de terrain ont des implications importantes sur le coût de l'aménagement des terres. Si le site est à un niveau trop bas ou sur une pente trop raide, il peut être nécessaire d'apporter ou de retirer des quantités substantielles de terre, ce qui ajoutera aux coûts d'aménagement. Dans des zones situées à un niveau bas, le remblayage peut doubler les coûts des terrains pour les projets de construction de logements. Dans d'autres cas, des flancs de collines, des plaines inondables ou des

sols instables limitent les potentialités d'aménagement du site.

- Estimation des coûts d'aménagement des terrains et de construction des logements pour chaque site précis. Sur la base de l'estimation préliminaire de la capacité réelle de la parcelle, le promoteur peut désormais calculer de façon plus précise les coûts de réalisation du projet de construction de logements sur le site. Les calculs fourniront des estimations sur les prix du terrain, le coûts des travaux préliminaires et de la construction de logements.

- Estimation du niveau préliminaire des profits et des risques potentiels relatifs à l'aménagement du site. En combinant les résultats de l'analyse des coûts aux informations sur le marché précédemment réunies, le promoteur estimera ensuite la faisabilité potentielle d'un projet de construction de logements ou de lotissement sur le site. En comparant les revenus potentiels des ventes aux coûts d'aménagement, le promoteur peut déterminer le prix maximal à payer pour une parcelle de terrain (Dowall, 1985).

- Sélectionner le site ou les sites les plus attractifs. Sur la base des analyses précédentes, le classement des sites à acquérir se fait selon : leur potentialité d'aménagement, leur emplacement, leur potentialité de commercialisation, leur accès aux infrastructures et leur potentialité à réaliser des profits ou à recouvrer les coûts.

Une fois ce classement effectué, le promoteur effectue une analyse comparative entre les sites les mieux classés et poursuit son analyse de façon plus approfondie avant d'arrêter son choix définitif. Dans le secteur privé, l'analyse des sites potentiels peut être raccourcie jusqu'à l'émission d'une option sur le site probable à acheter. Ainsi, certaines des démarches décrites dans cette phase peuvent être reportées à la phase suivante.

Les phases 1 et 2 sont largement analytiques. Elles nécessitent des informations sur le marché et les prix soigneusement réunies, ainsi qu'une analyse rigoureuse. Le processus est continu, et en raison des changements du marché, l'approche et la stratégie adoptées par le promoteur peuvent changer fréquemment. Cela veut dire que les promoteurs doivent être souples et bien informés des conditions du marché. Le personnel doit être capable de réaliser de rapides évaluations lorsque les conditions changent.

C. Phase 3 : Conclusion de l'achat du terrain

Après avoir assuré les options sur les sites, le promoteur se préoccupe de faire disparaître toutes les incertitudes concernant l'aménagement du site. Des engagements formels sont obtenus de la part du vendeur de terrains, des directions locales des régies d'eau, d'assainissement et d'électricité, des responsables de la planification (pour l'approbation du zonage et des lotissements) et

des bailleurs de fonds devant assurer le financement de la construction et le financement permanent. Avant de consacrer tous ses efforts à la conclusion de l'achat, le promoteur retient la parcelle, généralement par une promesse de vente, ou par un accord d'aménagement en association. Durant cette phase, on entreprend normalement les démarches suivantes:

- Prise d'une option sur le site par le promoteur pendant une période déterminée. Cette option donne le droit au promoteur d'acheter la parcelle à une certaine date, ou avant, à un prix et des conditions fixes. Si le promoteur s'apprête à entrer dans un accord d'aménagement en association avec le propriétaire du terrain, l'option englobe cette clause (Northrup, 1986). Poser une option ou entrer dans un accord d'association présuppose que le promoteur a évalué une offre de prix raisonnable pour le site. Il est évident que cette offre devrait se baser sur les informations sur le marché qui avaient été réunies lors des phases 1 et 2. Négocier des options peut être un processus coûteux, particulièrement dans un environnement où le taux d'inflation est élevé. Par conséquent,il est important d'estimer correctement le temps requis pour arriver au choix final: échouer dans cette opération peut entraîner de nouvelles négociations d'options et le paiement de droits supplémentaires.

Dans le cas de parcelles de superficie importante, les accords d'achat exigent normalement le transfert échelonné des terres, le vendeur acceptant de remettre périodiquement au promoteur une portion du site. De cette façon, le promoteur n'a pas à acquérir le site intégral en une seule fois , ce qui lui permet de programmer les paiements en fonction des ventes des logement ou des lots (Eichler, 1982). Dans le secteur public, le transfert échelonné des terres n'est pas une pratique habituelle ; une fois que le gouvernement accepte d'acheter ou d'exercer son option pour l'achat de la parcelle de terrain, il entre en possession du site entier.

- Préparation d'un plan spécifique d'aménagement du site. Pour cette démarche, le promoteur prépare un plan détaillé de lotissement et d'aménagement du site, qui doit refléter les conditions réelles du marché en termes de types de lotissements, de superficie et de prix des logements ou des lotissements, conforme aux règlementations en vigueur. Le plan est suffisamment détaillé pour constituer la base nécessaire à l'obtention des agréments d'aménagement de la part du secteur public ainsi qu'à l'estimation des coûts d'aménagement.

- Soumission du plan à l'étude et à l'approbation des services des eaux, de l'électricité et de l'assainissement. En fonction des règlementations des organismes gouvernementaux au niveau local, provincial et national, les plans concernant la parcelle doivent être soumis à l'étude et à l'approbation de ces derniers.

- Etablissement de l'évaluation finale des coûts, du produit des ventes et des liquidités. A partir des estimations précises des

coûts des terres et d'aménagement de logements, des prix des logements et du niveau des loyers, le promoteur prépare une estimation des résultats financiers du projet. Cette estimation détermine le flux des liquidités requises et générées par le projet, en fonction de toutes les hypothèses. Elle fournit une estimation des bénéfices ou des surplus (ou subventions) engendrés.

- Soumission des propositions formelles de financement aux bailleurs de fonds en vue de leur approbation. A partir de l'estimation de la performance financière du projet, une proposition formelle est établie et soumise à l'approbation des bailleurs de fonds: banques, partenaires actionnaires, organismes de coopération multilatérale et bilatérale, agences gouvernementales.

- Dans l'hypothèse où le projet reçoit toutes les approbations, exercice par le promoteur de son droit d'option sur le site et démarrage des travaux. Cette phase, d'une extrême complexité, nécessite un personnel très compétent et capable de négocier les options et les accords d'aménagement et d'assurer toutes les approbations et tous les engagements nécessaires. Durant cette phase, les projets prévus subissent en permanence des modifications, du fait que les acteurs présents dans le processus insistent tous sur des modifications à apporter. C'est à ce stade que les promoteurs privés sont avantagés par rapport à ceux du secteur public, en raison de la petite taille de leurs compagnies et de leur style d'entrepreneurs (Dowall, 1987).

D. Phase 4 : Production et commercialisation

L'exercice de l'option ou de l'accord d'aménagement en association permet l'élaboration de plans détaillés de construction et de lotissement. Sur la base de ces plans, la construction des routes, des services publics et des logements peuvent donner lieu à des appels d'offre et être accordés au meilleur adjudicataire. Avec le début des constructions, les promoteurs peuvent commencer à consacrer leurs efforts à la commercialisation et à la vente des unités. Dans la plupart des cas, les promoteurs procèdent à la pré-vente du plus grand nombre de logements, en utilisant fréquemment des logements modèles qui les aident dans leurs efforts de commercialisation.

Cette phase comporte les étapes suivantes :

- Préparation de plans détaillés des infrastructures et des ouvrages ainsi que des plans devant accompagner les cahiers des charges.

- Construction. Pour les grands projets, la construction se fait normalement par tranches, et elle est indexée sur le rythme des ventes des lots de terrains ou des logements.

- Préparation et mise en application d'un plan de commercialisation pour la vente des logements ou des lots. Ce plan définit le groupe-cible d'acheteurs et spécifie les diverses stratégies pour attirer ces acheteurs. Le plan est soumis à des contrôles périodiques afin de s'assurer qu'il fonctionne. S'il ne fonctionne pas, des modifications sont apportées aussi bien au plan qu'au produit (Association Nationale des Constructeurs de Logements, 1981). Ces modifications continues exigent une grande souplesse.

E. Phase 5 : Gestion courante du projet

Dans de nombreux cas, le promoteur est responsable de la gestion des zones communes du projet bien après que les ventes se sont toutes réalisées, en s'assurant que propriétaires et locataires obéissent aux règles établies dans l'accord d'achat. Cela veut également dire que le promoteur doit collecter des résidents les droits à payer pour les services.

F. Conclusions sur le processus

Le processus d'aménagement foncier décrit ci-dessus s'applique aussi bien aux promoteurs du secteur privé qu'à ceux du secteur public qui interviennent dans les pays développés et dans les pays en voie de développement. La caractéristique principale de ce processus est sa complexité, et la nécessité de passer à travers toute une chaine d'étapes et de prises de décisions qui sont sujettes à des changement constants. En aucune façon le processus réel n'agit d'une manière propre et linéaire comme suggéré plus haut. Par contre, les promoteurs sont obligés de naviguer constamment dans le processus jusqu'à ce que soient identifiés, aménagés et commercialisés les bons sites. Alors qu'il est difficile de prédire si une agence d'aménagement foncier va effectivement réaliser ses objectifs, les opérations couronnées de succès reflètent fréquemment cinq attributs-clé. Ces derniers sont présentés ci-dessous.

III. AMENAGEMENT FONCIER PRATIQUE : LES CAPACITES INSTITUTIONNELLES ET TECHNIQUES DES SECTEURS PRIVE ET PUBLIC POUR EXECUTER LES PROJETS

Durant les dix dernières années, j'ai travaillé aussi bien avec des promoteurs privés qu'avec des promoteurs publics, et même s'il y a de nombreuses et subtiles différences entre eux, il existe essentiellement cinq éléments majeurs qui déterminent la capacité en aménagement :

- clarté des objectifs ;

- mesures d'encouragement à la performance et à l'esprit d'initiative ;

- échelle de l'opération ;

- souplesse opérationnelle et stratégique ;

- ressources et talent.

La capacité passée ou future d'une agence de mener à bien des projets d'aménagement foncier peut être prévue en tenant compte de chacun de ces cinq éléments. Nous allons examiner la capacité des organismes chargés de l'aménagement foncier aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public par rapport à ces différents facteurs.

- Clarté des objectifs

Il y a une relation directe entre la clarté des objectifs et la performance réalisée. Plus un organisme aura des objectifs clairs et simples, plus il lui sera facile de les atteindre. Cette notion simple, que d'innombrables études ont maintes fois confirmée, s'applique également à l'aménagement des terres. Quand le promoteur se fixe un but ou une série de buts tels la maximisation des bénéfices et la minimisation des risques, il lui est plus facile de définir et de réaliser des projets qui auront des chances de réussir.

Dans le secteur privé, les promoteurs fonciers se concentrent habituellement sur le rendement du capital investi. Ils essaient également de limiter le temps et les risques nécessaires pour atteindre le résultat escompté. Les objectifs sont clairs et simples à atteindre : trouver des sites et définir des projets qui génèrent un niveau élevé de bénéfices pour un minimum de temps et de risques. Cela veut dire construire un certain type de logements, à un prix déterminé, dans une zone où la demande relative à ce type de logements dépasse de loin l'offre. En évaluant les coûts et les prix potentiels de logements commercialisés dans différentes régions, le promoteur peut se concentrer sur des projets rentables et vite réalisables. Certains promoteurs, afin de limiter leurs risques, ne se lancent pas comme des pionniers. Ils ne construisent pas dans des régions où d'autres promoteurs n'ont pas déjà construit et testé le marché (Eichler, 1982). En se concentrant sur ces trois objectifs (bénéfices, temps et risques), les promoteurs peuvent évaluer clairement différentes possibilités, les classer et choisir la plus souhaitable. Des objectifs clairs facilitent la prise de décision et l'action.

Quand les objectifs de l'organisme d'aménagement foncier deviennent plus complexes, il est plus difficile de décider d'une ligne d'action appropriéée. Dans le secteur privé, les objectifs peuvent devenir confus. Par exemple quand, dans les années 60 et 70 d'importantes sociétés américaines se transformèrent en biens

immobiliers, de nombreux projets d'aménagement foncier aboutirent à de spectaculaires catastrophes financières. Le projet ALCOA de la ville du siècle à Los Angeles eut de très pauvres résultats car ALCOA se préoccupait à la fois de son image d'entreprise et de sa performance financière (SIGAFOOS, 1976). De nombreuses communautés résidentielles réalisées par des entreprises privées furent des échecs financiers (Reston, Viginie ; Eastwick, Pennsylvanie ; Park Forest South, Illinois pour en nommer quelques-unes) car des objectifs sociaux et politiques sont venus se mêler à des objectifs lucratifs (Sigafous, 1976).

Dans le secteur public, il est très commun de remarquer des objectifs flous et souvent contradictoires. Très souvent, quand des politiques nationales ou une législation sont tracées afin de créer des administrations publiques d'aménagement foncier, les responsables mêlent des objectifs contradictoires afin d'essayer d'atteindre un consensus, et ne savent pas prendre en compte les implications opérationnelles des politiques qu'ils promulguent (Schoen, 1987). Quand l'agence est mise en fonctionnement, le conflit qui existait entre les politiques contradictoires que l'agence devait poursuivre simultanément apparaît en surface. Même si les politiques ne sont pas en réelle contradiction, trop d'objectifs peuvent sérieusement limiter la capacité d'action des agences pubiques d'aménagement foncier (Keare et Parris, 1982).

"... les projets devraient rester simples, s'efforçant de présenter une conception réaliste et une réalisation rapide. Les éléments-clés, comme un emplacement approprié, un régime foncier raisonnablement sûr et des mécanismes de crédits efficaces, doivent être présents dans une certaine limite dans les projets...Il, (Le processus d'identification de projets potentiels d'aménagement foncier) devrait amener à des choix plus justes quant à ce qui est prioritaire dans des circonstances déterminées."

Le secteur public ne peut s'offir le luxe de se concentrer sur des objectifs relativement simples et aux contours nets comme la maximisation des profits pour des risques et des périodes de temps minimaux. Au contraire, les agences publiques sont appelées à s'occuper de problèmes complexes et embrouillés. Malheureusement, cela réduit habituellement leur capacité d'action efficace.

- <u>Mesures d'encouragement à la performance et à l'esprit d'initiative</u>. L'un des plus graves problèmes qui se posent aux organisations de taille importante est la difficulté pour les employés de maintenir de hauts niveaux de performance et de prendre des risques pour atteindre leurs objectifs. Bien que les raisons en soient complexes et dépassent la portée de la présente étude, cette attitude est généralement due au style administratif des grandes institutions et au genre de règles et de réglementations appliquées qui en modèlent le comportement. Comme les grandes institutions ont besoin de stabilité, les règles sont établies en vue d'assurer une constance dans l'action. Elles limitent ainsi la performance requise et étouffent l'esprit d'initiative.

L'aménagement foncier est plein de risques, d'incertitudes et de changements. Les personnes responsables de l'aménagement doivent avoir l'esprit entreprenant, être agressives,agir rapidement afin de saisir les occasions qui se présentent. Dans la plupart des cas, les grandes organisations, publiques ou privées, ne sont pas suffisamment bien équipées pour être des promoteurs. De grandes organisations n'attirent pas les professionnels ayant un esprit d'initiative et elles ne tolèrent que très peu les actions indépendantes.

Dans le secteur privé, la plupart des promoteurs, qu'ils soient "formels" ou "informels", font preuve d'un grand esprit d'initiative. Aux Etats-Unis, par exemple, la plupart des promoteurs fonciers et immobiliers emploient moins de 25 professionnels et produisent moins de 50 logements par an. Ce modèle se retrouve également dans les pays en voie de développement. Comme l'a très bien décrit Eichler, la plupart des premières expériences d'expansion menées par les compagnies de promotion immobilière ont echoué parce que ces dernières n'avaient pas prévu de système pour récompenser les directeurs régionaux de leur haute performance et de leur goût du risque. Les entreprises importantes du secteur privé ont connu le même problème avec leurs divisions immobilières.

Dans le secteur public, la plupart des agences d'aménagement foncier sont de taille importante, et emploient fréquemment des milliers de personnes. De toute évidence, leurs structures et leur style d'action sont davantage marqués par la bureaucratie. Les cadres professionnels de ces agences sont plus préoccupés du respect du règlement et de l'absence de risques pour eux. Ils ne sont pas disposés à prendre des risques car rien ne les y encourage. En fin de compte, vu la possibilité de l'apparition de conflits lors de l'exécution des politiques et des programmes, le personnel préfère l'inaction. Cette inaction, engendrée par des objectifs ou des directives contradictoires provenant des responsables centraux ou régionaux, a donné lieu à une nombreuse documentation (Amos, 1984).

Plus l'organisme est grand, plus rare sera l'encouragement à une haute performance et à l'esprit d'initiative. Pourtant, si l'aménagement foncier est décentralisé, et si les responsables des directions régionales ont une plus grande latitude pour atteindre les objectifs et pour récompenser les risques pris, le personnel fera preuve de plus d'esprit d'entreprise. Il est plus difficile de concevoir ces systèmes dans le secteur public que dans le secteur privé. Mais il n'est pas impossible de les mettre en place.

- Echelle d'opération

Dans la section précédente, nous avons discuté des encouragements et des risques pris dans le contexte du style institutionnel, de la taille de l'opération et de leur influence

sur la performance du personnel. Dans la présente section, nous reprendrons la question de la taille, mais en termes d'économies d'échelle d'opération. Dans la plupart des cas, il existe des disporportions d'économies d'échelle dans la réalisation d'aménagements fonciers et immobiliers. L'agence devenant plus importante, le coût de production par unité augmente. La raison en est l'augmentation des frais généraux, plus rapide que la réduction du coût direct de production des unités. Aux Etats-Unis, une étude économique sur les économies d'échelle à la construction de logements suggère qu'il n'y a pas d'économies d'échelle au-delà de 500 à 1000 logements réalisés par an, un niveau bien plus faible que ce que la plupart des agences d'aménagement produisent (Masiel, 1953 - Herzog, 1963 - Congrès des Etats-Unis, Office of Technology Assessment, 1986).

Il semblerait que les grandes agences d'aménagement foncier aient une capacité plus limitée de produire des logements de façon efficace. En outre, les grandes agences étant beaucoup moins souples, il leur est plus difficile de s'adapter aux changements des conditions du marché.

- Souplesse opérationnelle et stratégique

La capacité de répondre aux changements exige trois conditions :

- savoir que le changement qui se produit est nécessaire,
- avoir les moyens de changer,
- avoir la volonté de changer.

Dans de nombreux cas, les agences d'aménagement foncier se savent pas que le marché a changé. A moins d'une mesure constante du marché de leur part, la plupart des agences ne remarquent pas les changements qui interviennent dans l'offre et la demande. Les agences d'aménagement privées et publiques font autant preuve de ce manque d'attention. En fait, de nombreuses grandes entreprises ont versé des millions de dollars dans des projets qui auraient dû être arrêtés ou redéfinis de façon radicale. Pour un grand nombre de ces cas, les gestionnaires des projets n'ont pas su informer comme il le fallait le personnel de direction de la détérioration des conditions du marché (Sigafoos, 1976).

Le manque d'information est beaucoup plus répandu dans le secteur public, où les flux d'argent consacré aux projets ne sont pas surveillés de façon minutieuse et où on suppose en général qu'ils ne sont exposés à aucune concurrence de la part du secteur privé. Sans la concurrence qui fait pression, les responsables de l'aménagement ne ressentent pas la nécessité de surveiller de près les conditions du marché. Le résultat est que de nombreuses agences publiques ignorent en toute quiétude les conditions du marché du logement (Baker et Kampholpan, 1987).

Même si les agences publiques reconnaissent que le marché a changé, elles peuvent ne pas être capables d'ajuster le cours de leur action en raison de réglementations ou de politiques. Par exemple, une agence publique d'aménagement foncier peut avoir à appliquer une réglementation selon laquelle elle doit réaliser des lots ou des logements d'une taille minimale ou au-dessus d'une taille minimale, ce qui peut se révéler complètement inadapté aux conditions réelles du marché. A moins que la réglementation elle-même ne change, l'agence ne pourra pas s'adapter aux nouvelles conditions. Même si en fin de compte la plupart des réglementations peuvent être modifiées, cela demandera plusieurs mois, voire des années. Entre temps, l'agence est en dehors du marché.

Finalement, l'agence doit se sentir motivée pour entreprendre les changements qui s'imposent. Parfois, les responsables sont peu disposés à entreprendre des modifications qui pourraient être interprétées comme des corrections d'erreurs. Dans d'autres cas, le personnel de l'agence peut s'opposer à des changements qui engendrent souvent incertitudes et inquiétudes et réduisent leur pouvoir administratif et politique.

Pour pouvoir être souple, l'agence d'aménagement foncier doit : savoir que le changement est nécessaire, avoir légalement les moyens de l'entreprendre et en avoir la volonté. On peut trouver ces trois conditions chez les agences publiques comme chez les agences privées, mais elles sont moins répandues chez les agences publiques de grande taille.

- Ressources et talent

La capacité de l'agence d'aménagement se mesure enfin dans les ressources et le talent. Normalement, les opérations d'aménagement foncier durent plusieurs années, et elles exigent un bon financement pour pouvoir être fructueuses. Les flux financiers doivent être constants et structurés afin de répondre aux besoins d'aménagement des projets programmés. Les efforts d'agences d'aménagement privées ont été sérieusement troublés car le flux de ressources n'était pas suffisant (Sigafoos, 1976). Des problèmes similaires se sont posés en Tunisie et à Lagos, où les apports financiers soutenant les actions d'aménagement ont décliné (Kitay, 1985).

Les ressources humaines des agences d'aménagement posent un problème difficile à travers le monde. Comme l'illustre la description du processus général d'aménagement, l'aménagemnet foncier est extrêmement difficile et exige des professionnels très compétents pour l'élaboration d'analyses et de politiques. Trouver, attirer et retenir de tels professionnels est un défi majeur qui se pose aussi bien au secteur privé qu'au secteur public. Dans les pays développés, les salaires dans le secteur privé formel pour les gestionnaires de projets responsables de projets d'aménagement sont évalués entre 60 000 et 200 000 dollars par an, et incluent

fréquemment des indemnités d'encouragement atteignant entre 1 et 5% des profits engendrés par le projet.

Les salaires du secteur public approchent rarement ces niveaux. Le résultat est qu'il est difficile d'attirer et de retenir les meilleurs cadres professionnels. Une façon d'augmenter le système de compensation est de créer une entité séparée d'aménagement foncier, en dehors du gouvernement. Dans de tels cas, la recherche du personnel se fait en dehors du champ de la réglementation gouvernementale et des salaires plus élevés peuvent être proposés ainsi que des plans d'encouragement.

IV. CONCLUSION : CONCEVOIR DES AGENCES PUBLIQUES EFFICACES EN MATIERE D'AMENAGEMENT FONCIER

Si les gouvernements souhaitent véritablement que l'aménagement public des terres soit réussi, ils doivent considérer les septs conseils suivants :

1) Créer les institutions nécessaires à une information adéquate et exacte sur les opérations en cours sur le marché foncier et immobilier. Aucune agence d'aménagement, qu'elle soit publique, privée ou à but non lucratif ne peut aménager les terrains avec succès sans information sur le marché.

2) Trouver des professionnels de l'aménagement foncier compétents et expérimentés pour gérer les agences foncières publiques. A long terme, augmenter la réserve de professionnels spécialisés dans l'aménagement foncier. Ceci veut dire assurer la formation des professionnels dans les domaines de l'économie, le financement d'habitat, la recherche du marché foncier, la planification des terres, l'architecture, l'engineering et la gestion de construction, et les techniques de l'aménagement foncier.

3) Lors de la mise sur pied d'agences publiques d'aménagement foncier, éviter de les accabler de nombreux objectifs de politiques et de programmes. Les agences foncières publiques devraient avoir des objectifs précis et limités, faciles à comprendre et à évaluer.

4) Dans la mesure du possible, établir l'agence publique d'aménagement foncier en dehors de la sphère des institutions gouvernementales existantes et y concevoir la possibilité de récompenser les cadres pour leurs hautes performances et leur esprit d'initiative . Ceci est plus facile à réaliser quand la mission de l'agence est clairement définie et limitée.

5) Ne pas créer d'agences publiques d'aménagement de grande dimension. Reconnaître les disproportions économiques d'aménagement foncier de grande échelle. Créer plusieurs agences d'aménagement plus petites ou des branches autonomes qui se concentreront sur des zones géographiques spécifiques, des groupes cibles ou des types de

projets. Accorder à chaque agence de taille plus petite l'autonomie dans la réalisation des objectifs, et des récompenses à celles qui se révèlent les plus efficaces.

6) Concevoir les agences de façon qu'elles soient flexibles ; ne pas les encombrer de trop nombreux règlements et réglementations. Demander à chaque responsable d'agence ou de branche de préparer des plans annuels d'aménagement qui définissent les objectifs de production et qui décrivent les stratégies pour atteindre ces objectifs. Instituer une révision annuelle des plans et des activités, et exiger des gestionnaires d'agences de modifier si nécessaire les plans afin d'atteindre les buts fixés et de faire preuve d'une plus grande efficacité.

7) Estimer de façon très précise les coûts financiers associés à la création d'une agence publique d'aménagement foncier. Si l'agence est créée, assurer les ressources financières nécessaires afin de lui garantir son fonctionnement pendant les trois premières années au moins. Par la suite, l'agence devrait assurer elle-même son auto-financement. Indemniser le personnel à des niveaux comparables à ceux du secteur privé.

REFERENCES

Amos, Francis J.C. "Political and Administrative Factors in Low-income Housing," in G.K. Payne ed., Low-income Housing in the Developing World. Chichester, England: John Wiley & Sons, 1984.

Baker, Lee E. and Tanan Kampholpan. NHA Land Acquisition and Site Selection Practices. Bangkok: Bangkok Land Management Study, Technical Report 7, 1957.

Carroll, Alan. Pirat Subdivisions and the Market for Residential Lots in Bogota. Washington: World Bank Urban and Regional Economics Division, Development Economics Department, Working Paper 435, October 1980.

Dowall, David E. "Applying Real Estate Financial Analysis to Planning and Development Control," Journal of the American Planning Association, Vol. 51, No. 1, (1985), pp. 84-94.

_____. Field interviews with three private-sector housing developers in Bangkok, Thailand, March 31 and April 1, 1988.

_____. "Public Land Development in the United States," Journal of Real Estate Development, Vol. 2, No. 3 (1987), pp. 19-28.

_____. The Suburban Squeeze. Berkeley: The University of California Press, 1984.

_____ and Ballobh Kritayanavaj. Northern Corridor Land-And-Housing Project Feasibility Study. Bangkok: Bangkok Land Management Study, Technical Report 8, 1987.

Durand-Lasserve, Alain. "Land and Housing in Third World Cities," Cities, Vol. 4, No. 4 (1987), pp. 325-338.

Eichler, Ned. The Merchant Builders. Cambridge, Ma.: MIT Press, 1982.

Gilbert, Alan and Patsy Healy. The Political Economy of Land: Urban Development in an Oil Economy. Aldershot, England: Gower Publishing Company, 1985.

Goh, Lee E. "Planning that Works: Housing Policy and Economic Development in Singapore." Paper prepared for the annual meeting of the Association of Collegiate Schools of Planning, November 7, 1987.

Herzog, John P. The Dynamics of Large-scale Building. Berkeley: Center for Real Estate and Urban Economics, University of California, 1963.

Housing Management & Construction Co., Ltd. A Proposal for a

Public-Private Initiative for Planned Urban Extension in Nepal. Kathmandu: HMC Co., Ltd., 1986.

Keare, Douglas H. and Scott Parris. Evaluation of Shelter Programs for the Urban Poor: Principal Findings. Washington: World Bank Staff Working Papers, No. 547, 1982.

Kenney, Kenneth B. The Residential Land Developer and his Land Purchase Decision. Ph.D. Dissertation, Department of City and Regional Planning, University of North Carolina, Chapel Hill, 1972.

Kitay, Michael G. Land Acquisition in Developing Countries: Policies and Procedures of the Public Sector. Boston: OGH/Lincoln Institute of Land Policy, 1985.

Maisel, Sherman. Housebuilding in Transition. Berkeley: University of California Press, 1953.

National Association of Home Builders. Land Development 2. Washington: National Association of Home Builders, 1981.

Northrup, James L. "The Land Assemblage and Development Partnership," Real Estate Review, Vol. 16, No. 1 (1986), pp. 90-93.

Recorp Corporation. "The Recorp Advantage." Scottsdale, Arizone, 1988.

Schoen, D.A. "Institutional Learning in Shelter and Settlement Policies," in L. Rodwin, ed., Shelter, Settlement, and Development. London: Allen and Unwin, 1987.

Sigafoos, Robert A. Corporate Real Estate Development. Lexington, Ma.: Lexington Books, 1976.

Struyk, Raymond J. "Planner's Notebook: The Housing Needs Assessment Model," Journal of the American Planning Association, Vol. 53, No. 2 (1987), pp. 227-234.

Sumichrast, Michael. "Housing Market Analyses," in James D. Vernor, ed., Readings in Market Research for Real Estate. Chicago: American Institute of Real Estate Appraisers, 1985, pp. 65-84.

Swan, P.J., E.A. Weglin and K. Panchee. Management of Sites and Services Housing Schemes: The Asian Experience. Chichester, England: John Wiley & Sons, 1983.

U.S. Congress, Office of Technology Assessment. Technology, Trade, and the U.S. Residential Construction Industry: Special Report OTA-TET-315. Washington: OTA, 1986.

Van der Linden, Jan. The Sites and Services Approach Reviewed. Aldershot, England: Gower, 1986.

Wheaton, William L.C. "Public and Private Agents of Change in Urban Expansion," in M.M. Webber et al., eds., Explorations into Urban Structure. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1964.

World Bank. Jordan Urban Sector Review. Washington: Urban Projects Division, World Bank, June 22, 1983.

World Bank. The Bertaud Model: A Model for the Analysis of Alternatives for Low-Income Shelter in the Developing World. Washington: World Bank Urban Development Department, Technical Paper No. 2, 1981.

Yonder, Ayse. The Political Economy of Informal Land Markets: An Analysis of the Formation of Two Settlements in Istanbul, Turkey. Berkeley: Department of City and Regional Planning, University of California Ph.D. Dissertation, 1988.

L'URBANISME MULTICEPHALE

Fathi Ennaifer
Directeur Général des Services Techniques
Municipalité de Tunis, Tunisie

Previous Page Blank

La dynamique foncière qui a prévalu pendant la dernière décennie dans un grand nombre de villes tunisiennes s'est traduite par une urbanisation parfois illicite, souvent même anarchique, où se sont multipliées agressions aux espaces plantés et transgressions des plans d'urbanisme.

Je me propose dans cet exposé de vous présenter l'expérience tunisienne en matière d'aménagement foncier en zones urbaines et de vous décrire les politiques et processus en usage.

Dans cette présentation, j'essayerai de mettre en relief certains points faibles avant de parler des possiblités d'amélioration.

L'intitulé "urbanisme multicéphale" donné à cet exposé aurait bien mérité au préalable un petit commentaire ; j'ai préféré toutefois remettre ce commentaire après la description des processus fonciers, les explications en devenant plus aisées.

I. LA DYNAMIQUE FONCIERE

A. Histoire des processus fonciers:

Avant de faire la description des processus en vigueur, il est bon de vous dresser brièvement les principaux évènements qui ont jalonné l'histoire des processus fonciers depuis l'époque du Protectorat (cf. schéma no.1).

1. Evènements législatifs en matière foncier

Dès le début du Protectorat, la Tunisie était considérée comme un pays essentiellement agricole et la principale préoccupation de la puissance coloniale était de lui procurer en abondance les capitaux nécessaires à l'exploitation de ses ressources agricoles.

C'est ainsi qu'après la loi de 1858 fixant les règles de l'expropriation pour cause d'utilité publique, la première loi foncière (1er juillet 1885) était venue répondre à la préoccupation principale de donner à la propriété foncière une organisaton appropriée aux exigences du crédit, et de la sécuriser contre les "risques engendrés par le système indigène".

Ses apports essentiels étaient :

- l'introduction du système d'immatriculation encore en vigueur à ce jour (avec institution des deux principaux organismes connus : la Conservation de la Propriété Foncière et l'Office Topographique) ;

- et la modification des principes de publicité hypothécaire dans un sens favorable au crédit.

Previous Page Blank

Les amendements successifs à cette loi (en 1886, 1888, 1892 et 1898), sont venus plus encore dans le sens de la sécurisation du crédit foncier (notamment par l'institution du fonds d'assurance) et de l'élargissement du cercle des prêteurs.

La loi de 1961 relative à l'aliénation des terrains non bâtis destinés à l'habitation constituait une certaine contre-réaction aux lois coloniales ; son application a engendré des abus et a incité à refondre la législation sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (loi de 1976).

La loi de 1983 sur la protection des terres agricoles faisait face à l'ampleur d'un habitat dit "spontané" dégradé, et se faisant au détriment des espaces agricoles ; l'un de ses effets fut de bloquer l'action galopante des opérateurs publics.

2. En matière d'organisation de l'urbanisation des villes

Le premier texte législatif afférent à l'urbanisation des villes (1889) a traité de la participation des riverains aux frais de premier établissement des chaussées, trottoirs et égouts.

Un cadre plus complet a été ensuite fourni par le décret de 1924 appelé improprement "règlement de voirie", qui a comporté à la fois des dispositions législatives (permis de construire, permis d'occuper, etc...) et des dispositions règlementaires (géométrie des saillies, protection des chantiers, etc...).

La loi de 1929 et celle de 1943 sur l'architecture et l'urbanisme sont ensuite venues compléter le "Règlement de Voirie" pour déterminer un cadre plus général pour l'urbanisation des villes et pour la réalisation des opérations de lotissement.

La loi de 1979, révisant la législation relative à l'urbanisme, a repris ce cadre et a notamment apporté une innovation par l'institution du Fonds d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire (F.I.A.T.), devant favoriser une maîtrise foncière.

3. En matière fiscale

Les principales lois fiscales (en vigueur jusqu'à ce jour) concernent la taxe sur la valeur locative (loi de 1902) et la taxe sur les terrains non bâtis (loi de 1919), laquelle devait permettre de lutter contre les gels spéculatifs.

4. Evènements institutionnels

A part la création de l'OCT et de la CFP (par la loi foncière de 1885), l'un des principaux évènements institutionnels ayant eu un poids très important sur l'équilibre foncier (de la région tunisoise notamment) a été la création de l'Office de Mise en

Valeur de la Vallée de la Medjerda (OMVVM) ; en effet, s'étant vu confier le devenir d'une grande partie des réserves foncières, il n'a pas su éviter de les livrer à l'urbanisation.

Les autres évènements les plus marquants dans l'histoire foncière sont :

- la création de la SNIT (1959), promoteur public de logements et qui a lui aussi bénéficié d'importantes réserves foncières ;

- l'institution du District de Tunis (1972), répondant au souci d'assurer une meilleure planification du développement de l'agglomération tunisoise ;

- la création des trois agences foncières (1973), chargées de l'aménagement des zones industrielles, touristiques et d'habitation ;

- la suppression de l'autorisation préalable aux transactions foncières (1976) dont nous examinerons plus loin l'action ;

- et enfin la création en 1982 de l'ARRU (Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine) appelée à intervenir pour améliorer les tissus existants.

B. Typologie des interventions foncières:

Pendant les années soixante et le début des années soixante-dix, les principales interventions foncières se sont faites directement par le biais du secteur public (Etat et collectivités locales), et ont concerné la réalisation des opérations de lotissements destinés à l'habitation.

Avec la création des agences, ce type d'intervention a pratiquement cessé et le secteur public a vu ses interventions dans le domaine foncier limitées :

- aux opérations d'acquisition (à l'amiable ou par voie d'expropriation) sollicitées par leurs services ou par leur concessionnaires et devant permettre la réalisation d'équipements publics,

- et au cautionnement des opérations programmées par les agences et opérateurs fonciers.

Ce sont, au contraire, les programmes d'intervention des agences foncières qui ont pris de l'ampleur. Ceci fut rendu possible grâce principalement aux moyens exorbitants dont la loi et l'Etat les ont dotées (et qui vont leur permettre de constituer des réserves foncières importantes), à savoir :

- le droit de préemption et le pouvoir d'expropriation à

l'intérieur de certains périmètres ;

- des dotations budgétaires et des moyens financiers importants ;

- des avantages fiscaux excessifs.

Quant aux interventions privées, elles comprennent principalement les lotissements réguliers, établis en conformité avec la loi sur l'urbanisme et sur lesquels nous ne nous étendrons pas, et les lotissements illicites revêtant différentes formes :

- les lotissements ordonnés, souvent réalisés par des propriétaires terriens (ou des associations mutuelles professionnelles) soucieux d'un minimum de qualité ;

- et les lotissements spontanés, caractérisés par leur processus de formation et par leur fin essentiellement sociale ; ces lotissements ont constitué une agression de terrains publics, ou des opportunités d'enrichissement pour des exploitants de terrains agricoles qui leur sont parfois même donnés en concession par l'Etat.

L'accélération du phénomène des lotissements spontanés semble avoir été favorisée par certains facteurs dont :

- l'importance des terrains non immatriculés appartenant à l'Etat et à des organismes publics, ce qui rend peu aisée leur préservation d'une occupation illicite ;

- l'absence d'une fiscalité adéquate dissuadant les lotisseurs des terrains agricoles ;

- la suppression de l'autorisation administrative préalable aux transactions foncières, chose qui, compte tenu de la pression existante, a entraîné un véritable boom.

Une comparaison des trois principales filières d'intervention foncière (cf. schéma no.2) met en relief les conditions de leur mise en oeuvre et de leur commercialisation ; cela laisse croire que les lotissements dits spontanés semblent répondre vraisemblablement aux besoins fonciers de populations faisant partie des couches moyennes, et souligne ainsi l'inadaptation du marché foncier formel, et plus généralement, celle du marché formel du logement (notamment par l'absence de financements).

II. LE PAYSAGE INSTITUTIONNEL

Avant d'aller plus loin, je voudrais rappeler les mécanismes classiques de la croissance urbaine (cf. schéma no.3) : cette croissance s'effectue généralement selon un processus itératif où l'attractivité des villes par rapport aux autres régions, ou encore aux zones rurales, augmente progressivement sous l'effet des

programmes d'urbanisation menés par l'ensemble des acteurs publics et privés en réponse à la demande engendrée par cette croissance.

L'accélération de ce processus en période de raréfaction des espaces urbanisables se manifeste brutalement par l'agression des terres agricoles et s'exprime inévitablement par l'urbanisation informelle.

Il est donc capital que la mise en oeuvre des programmes formels d'urbanisation garde en permanence le souci de contrôler ce processus de croisssance, et donc de favoriser la réduction des écarts de développement de la ville par rapport aux zones rurales, et de la région par rapport aux autres régions.

Ceci reste largement soumis à l'action des différents acteurs et intervenants ainsi qu'à l'environnement juridique, fiscal et administratif dans lequel ils sont appelés à intervenir.

Le paysage institutionnel tunisien pourrait, à mon avis, être représenté d'une manière globale et fiable par trois vues schématiques : l'autonomie grandissante dans l'action des départements, le désengagement de l'Etat au profit du secteur para-public, et l'effet induit sur le contexte économique et social.

A. L'effet de "sectorisation administrative" :

Le mot "sectorisation" a été choisi pour résumer le comportement de différents départements en secteurs autonomes et sans concertation préalable (cf. schéma no.4).

Ainsi, plusieurs actions ou projets ont été lancés dans le cadre de la politique sectorielle, sans aucun souci de cohérence globale et ont même parfois eu des effets secondaires non conformes à ceux visés par la politique officielle. Citons :

- la réalisation d'équipements jouant un rôle structurant à l'échelle nationale ;

- l'équipement de parties du territoire en réseaux de transports ayant pour effets de catalyser spectaculairement l'urbanisation vers ces zones ;

- ou encore les vastes programmes d'électrification de zones rurales, et qu'on estime à l'origine de leur urbanisation accélérée.

Ce comportement des département en secteurs autonomes a dépassé le simple défaut de coordination pour toucher des rôles essentiels; c'est ainsi qu'on a vu le Ministère des Affaires Sociales intervenir dans l'organisation du logement social. De même, il est arrivé fréquemment de voir d'autres ministères adopter des dispositions législatives en matière d'urbanisme.

Cette sectorisation s'est encore accentuée puisque les trois agences foncières, qui avaient initialement été créées par la même loi, se retrouvent placées sous la tutelle de trois départements différents, d'où l'idée de multicéphalisme annoncée dans le titre.

B. Désengagement de l'Etat

Cette autonomie grandissante dans l'action des départements, sans considération des impacts qu'elle pourrait avoir, s'accompagne d'un certain dessaisissement du pouvoir de l'Etat en faveur d'un pouvoir grandissant du secteur para-public.

Nous avons déjà évoqué les moyens et pouvoirs exorbitants accordés par l'Etat aux agences foncières. Ces moyens vont être déterminants pour leur gestion.

Faisant face à la demande massive du moment, elles vont, en effet, s'imposer l'objectif de consommer de larges espaces et de constituer d'importantes réserves foncières sans tenir compte ds plans d'urbanisme ; ceci devant constituer le début d'une croissance incontrôlée, qui amènera ces agences à essayer de dégeler leurs réserves et à solliciter des transgressions aux dits plans.

Dans un deuxième temps, et face à la modification de la structure de la demande, leur préoccupation d'assurer leur équilibre d'exploitation va leur dicter leurs objectifs de gestion, et par voie de conséquence, la politique sectorielle dans le domaine.

Mais, ce qui est encore plus inhabituel, c'est qu'on va les voir exercer une fiscalité parallèle, rôle revenant jusque là exclusivement à l'Etat.

C'est ainsi que l'Agence Foncière d'Habitation a mis à la charge de ses acquéreurs le coût des réseaux primaires desservant ses lotissements, chose qui se trouve être en contradiction avec le principe de les faire bénéficier d'avantages fiscaux visant l'abaissement des prix de vente.

Il existe d'autres exemples dans ce sens ; nous pouvons citer celui de la SONEDE (société concessionnaire détenant le monopole de l'exploitation des réseaux d'eau potable à l'échelle du pays) qui impute le coût des réseaux primaires à ses abonnés, ce qui constitue une forme de régulation fiscale parallèle à celle pratiquée par l'Etat.

Une autre forme de l'expression du désengagement réside dans la liberté des opérateurs sous-tutelle de replacer leurs excédents de trésorerie, déviant parfois même de leur mission essentielle, tel l'Office National de l'Huile ou les institutions de prévoyance

sociale ou d'autres départements encore, engendrant une prolifération de promoteurs publics de logements.

Un tel tableau illustre le rapport de forces qui prévaut entre d'une part, l'Etat avec ses difficultés financières, et d'autre part, les sociétés sous sa tutelle avec leur prospérité relative.

En fait, ce désengagement de l'Etat motivé par certaines difficultés (notamment d'ordre financier) prend une forme plus passive que volontaire, au risque parfois d'engendrer certaines conséquences négatives ; il en est ainsi en particulier de la position adoptée dans la rénovation de certaines zones urbaines (zone dite "Petite Sicile", ou zone "Montplaisir"), en reculant devant les difficultés de financement et de remembrement foncier tout en sachant pertinemment que la densification sur une structure parcellaire inchangée risque d'entraîner de graves problèmes de fonctionnement pour la ville.

Ce paysage permet de renforcer l'image d'une politique d'urbanisation exprimée comme une juxtaposition de politiques sous-sectorielles, et par là-même l'image de multicéphalisme annoncée plus haut.

Pour compléter ce tableau, il aurait peut-être fallu, à un moment où on parle de plus en plus de décentralisation, tenter de décrire l'articulation entre les services publics centraux et ceux des collectivités locales.J'ai pensé que la question était déjà assez compliquée, et j'ai préféré m'en tenir là par souci de clarté.

C. Effet sur le contexte économique et social:

Il va de soi qu'un tel paysage empêche la Puissance Publique de jouer son rôle essentiel de régulateur, et d'exercer un effet déterminant sur le contexte économique et social.

Parmi les effets directs, nous pouvons compter les iniquités prononcées engendrées par des enrichissements sans cause, conclusion des opérations spéculatives que permet en particulier l'absence d'une fiscalité adéquate.

Ces effets se trouvant indirectement amplifiés par la paupérisation due à l'évolution générale des conditions économiques et corrélative à la baisse du pouvoir d'achat.

III. COMMENT ENVISAGER UN REDRESSEMENT

Le redressement envisagé ici doit répondre au souci de rétablir des rapports équilibrés entre les deux secteurs public et privé ; leur intervention peut actuellement être comparée à un "système ayant une grosse tête et un petit corps"; nous pouvons

même dire, pour rester conforme à notre titre : "un système ayant plusieurs têtes et un seul corps".

Bien entendu, normaliser ces rapports va consister à rechercher un nouvel équilibre entre les acteurs des deux secteurs et consistant :

- à réhabiliter l'Etat de façon à lui redonner la plénitude de ses moyens et à favoriser l'élaboration d'une politique cohérente ;

- à normaliser le rôle du secteur para-public, de façon à ce qu'il puisse constituer un outil efficace de mise en oeuvre de la politique de l'Etat ;

- à revitaliser le secteur privé.

A. Réhabiliter l'Etat

Réhabiliter l'Etat (cf. schéma no.5), c'est-à-dire lui redonner la plénitude de ses moyens de façon à ce qu'il reprenne la maîtrise de la situation est une condition nécessaire pour garantir la cohérence entre les différentes interventions. C'est à l'Etat qu'il reviendra d'arrêter la politique à suivre et de jouer des rôles de contrôle, de régulation, et d'arbitrage (par l'exercice de moyens incitatifs ou dissuasifs).

Au niveau des rôles des différents secteurs

Pour celà, l'une des premières mesures à prendre consiste à améliorer la cohérence entre les actions sectorielles, notamment par la révision de la répartition des rôles entre les différents départements et opérateurs impliqués dans le domaine de l'aménagement foncier.

Au niveau des moyens de contrôle

Parmi les mesures de nature à lui procurer les moyens d'assumer son rôle nous avons choisi les mesures suivantes :

- institution d'une procédure d'agrément, permettant à l'Etat de contrôler les investissements et d'assurer leur convergence avec les objectifs de développement ;

- instauration d'une taxe d'urbanisation due par les propriétaires fonciers bénéficiaires de plus-values du fait de nouveaux documents d'urbanisme (et en particulier pour des terrains à vocation agricole lorsque leur urbanisation devient permise) ;

- instauration d'un système de préemption en faveur de l'Etat ou des collectivités locales ;

- développement des moyens techniques favorisant un contrôle

rationnel (par exemple en instaurant les études d'impact des programmes projetés) ;

- activation du Fonds d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire (F.I.A.T.), auquel la taxe ci-dessus (et éventuellement d'autres taxes) pourrait procurer des ressources importantes lui permettant de jouer un rôle essentiel (par l'acquisition des terrains sur lesquels s'exerce une pression d'urbanisation, ou par l'exercice d'une éventuelle préemption).

Au niveau du cadre d'intervention

D'autres mesures s'imposent en vue de rationaliser les interventions foncières ; citons :

- l'introduction d'outils de programmation plus dynamiques (tels les périmètres d'aménagement différé et d'aménagement prioritaire) ;

- la recodification de la valeur foncière, et la réforme de la pratique actuelle de l'expertise ;

- l'accélération du processus d'immatriculation obligatoire, permettant notamment la protection des terrains publics ;

- un contrôle plus rigoureux des lotissements, en particulier par la normalisation de la pratique actuelle illicite de leur légalisation par immatriculation auprès du tribunal immobilier ;

- l'instauration d'un certificat d'urbanisme acte administratif sécurisant les transactions ;

- la promotion de la généralisation des cadastres urbains, supports de base pour la pratique d'une fiscalité foncière rationnelle ; le principal intérêt d'un cadastre réside dans le fait qu'il est à l'aménagement ce que la comptabilité est aux opérations financières.

B. Normaliser le rôle du secteur para-public :

D'importantes mesures devraient concerner les opérateurs publics (schéma no.6) de façon à ce qu'ils jouent le rôle de leviers pour la mise en oeuvre de la politique de l'Etat, sans affecter cette politique.

Au niveau des opérateurs fonciers

Ainsi, pour les agences foncières en particulier, la normalisation de leurs rôles pourrait se faire :

- par la réduction des dotations budgétaires importantes qui leur sont accordées, chose qui leur éviterait de tomber dans une

certaine facilité et favoriserait le contrôle de leur taille ;

- par le remplacement de ces dotations budgétaires par un système de prêts et de garanties leur assurant le préfinancement des opérations qui leur sont confiées ;

- par la limitation de leur compétence territoriale, favorisant leur perception comme des moyens d'intervention des collectivités locales et non de l'Etat.

Au niveau d'autres opérateurs publics

Concernant les autres opérateurs publics, la normalisation pourrait consister :

- à faire face à la prolifération des promoteurs publics de logements créés sous l'impulsion de départements différents (par exemple les offices de logements) ;

- à contrôler plus rigoureusement la politique de placement des différentes sociétés sous-tutelle (tel le cas des caisses de retraite ou de l'Office National de l'Huile, ou d'autres encore).

C. Revitaliser le secteur privé

Pour redonner à l'initiative privée le dynamisme souhaité (cf. schéma no.7) et lui permettre une participation importante à la réalisation des opérations d'aménagement foncier, certaines mesures sont recommandées.

Au niveau des formalités administratives

D'ores et déjà, le fait d'assurer une certaine cohérence entre les rôles des départements est de nature à faciliter l'intervention du secteur privé ; cela reste néanmoins insuffisant, et il y a lieu de revoir les formalités, particulièrement celles relatives à l'obtention des autorisations de lotir ou de bâtir.

Au niveau du système de financement

D'autres mesures se rapportent à la restructuration du système actuel de financement, jugée essentielle :

- assurer par l'ensemble du réseau bancaire de la place, le financement et le préfinancement des opérations d'aménagement et d'acquisition de terrains à lotir ;

- veiller à la mobilisation des ressources nécessaires, dont le manque constitue un goulot d'étranglement (restructuration du système d'épargne, injection de fonds dans le système financier en période transitoire, etc...) ;

- instituer de nouvelles formes de garantie pour pallier l'insuffisance des cadastres, pouvant constituer un obstacle à l'octroi de crédits hypothécaires ;

- favoriser le financement des acquisitions de terrains à bâtir, permettant ainsi d'élargir le marché qui s'ouvre aux lotisseurs; il y aurait lieu en particulier de calquer les montants des crédits sur la capacité d'endettement des demandeurs.

Au niveau des structures de réalisation

Une autre série de mesures vise à dynamiser les structures de réalisation privées ou mixtes (et permettant de drainer des capitaux privés).

Parmi les structures à promouvoir, les opérateurs d'économie mixte d'aménagement constituent des outils très intéressants alliant souplesse de gestion et efficacité du secteur public. Cette dynamique pourrait se faire :

- par la promotion de statuts types ;

- par la codification de concessions par les collectivités locales ;

- par la création de moyens financiers adaptés (financement et préfinancement, garanties de l'Etat ou des communes pour permettre le recours à des crédits bancaires, régime des aides et subventions).

Une autre forme de réalisation non moins intéressante à promouvoir est la maîtrise d'ouvrage déléguée ; elle consisterait à assurer le pilotage de la réalisation des programmes publics par des structures privées ; le principal intérêt réside dans la souplesse qui en résulte pour les organismes et opérateurs publics ayant un rôle d'exécution, leur évitant d'avoir à développer leurs structures ou de se lancer dans une politique de recrutement et de croissance incontrôlée.

On pourrait penser à d'autres formes de partenariat entre les deux secteurs public et privé, consistant éventuellement en un partage des missions, donnant une responsabilité poussée à des opérateurs privés en matière d'exécution et laissant au secteur public une mission limitée à l'encadrement et à la formation.

CONCLUSION

Après l'Indépendance, la jeune administration tunisifiée a eu à avaliser la greffe opérée pendant l'époque coloniale sur le système foncier traditionnel ; son émancipation nous a permis d'assister à la cohabitation entre des méthodes et procédés contradictoires, et de vivre une série d'expériences spontanées qui, si elles n'ont pas toujours eu des effets heureux, présentent,

par leur fertilité, un intérêt certain.

Ainsi, les récentes mesures prises par le Gouvernement pour reprendre la maîtrise de la situation, s'inscrivent en ligne directe parmi les conclusions que ces expériences inspirent.

Dans nos conclusions, de nombreuses questions préoccupantes s'affirment aussi :

- est-il possible que l'initiative privée prenne de l'importance dans un cadre non organisé ?

- est-il possible que ce cadre soit organisé et rationnel sans un Etat capable de maîtriser la situation ?

- cela est-il possible sans supprimer le multicéphalisme et sans une restructuration des opérateurs fonciers ?

- une telle restructuration est-elle réellement impossible, et leur glissement vers l'indépendance totale est-il réellement irréversible alors que ce sont trois outils bel et bien créés dans une seule et même logique ?

Résoudre les problèmes posés à travers toutes ces questions reviendrait à la fois à vaincre les traditions anciennes, les nouvelles traditions instaurées, mais aussi l'absence de traditions.

Schema n° 1

EVENEMENTS JALONNANT l'HISTOIRE FONCIERE

NATURE des EVENEMENTS	1850	1900	1950
TEXTES en URBANISME	89 Viabilite	24 R.Voirie 43 ArchU	76 PB 79 Code Urb
LOIS D'ORIENTATION FONCIERE	58 Expropriation 85 L. Foncière		61 Aliénation t.n.b. 76 Refonte Exp. 83 Prot.terres agricoles
FISCALITE		1902 T.V.Locative 1919 T.T.N.B.	76 Plus-value transact.
EVENEMENTS INSTITU-TIONNELS	85 OTC CPF		57 OMVVM 59 SNIT 73 AFH AFT AFI 76 SEMAT 76 Suppression aut.préalable 82 ARRU

Schéma n° 2

COMPARAISON des FILIERES d'INTERVENTION FONCIERE

	CRITERES \ FILIERE	FILIERE PRIVEE INFORMELLE	FILIERE PRIVEE FORMELLE	FILIERE PUBLIQUE
CONDITIONS DE PRODUCTION	Coût des terrains	- Généralement très bon marché	- Libre	- Manque de réserves - Coût élevé
	Financement de l'acquisition	- Non	- Non	- Financement par l'Etat
	Réalisation de la viabilité	- Néant	- Totalité (*)	- Réalisation en deux temps
	Formalités administratives	- Néant	- Approbation lotissement - Réception	- Approbation - Exploitation facilitée (**)
CONDITIONS DE VENTE	Ordre du prix de vente	pour 100 m2 à 10 Din/m2= **1.000 Dinars**	pour 600 m2 à 40 Din/m2= **24.000 Dinars**	pour 400 m2 à 20 Din/m2= **8.000 Dinars**
	Conditions de paiement	- Convenues librement	- Convenues librement	- Au comptant
	Financement de l'acquisition	- Néant	- Système épargne-logement (en faible part)	- Système épargne-logement - Créd. standing
Conséquences pour la COLLECTIVITE		- Absence totale de viabilité	(*) Dégradation après réalisation	(**) Exploitation dans des conditions difficiles

Schéma n° 3

SCHEMA de la MECANIQUE
de CROISSANCE URBAINE

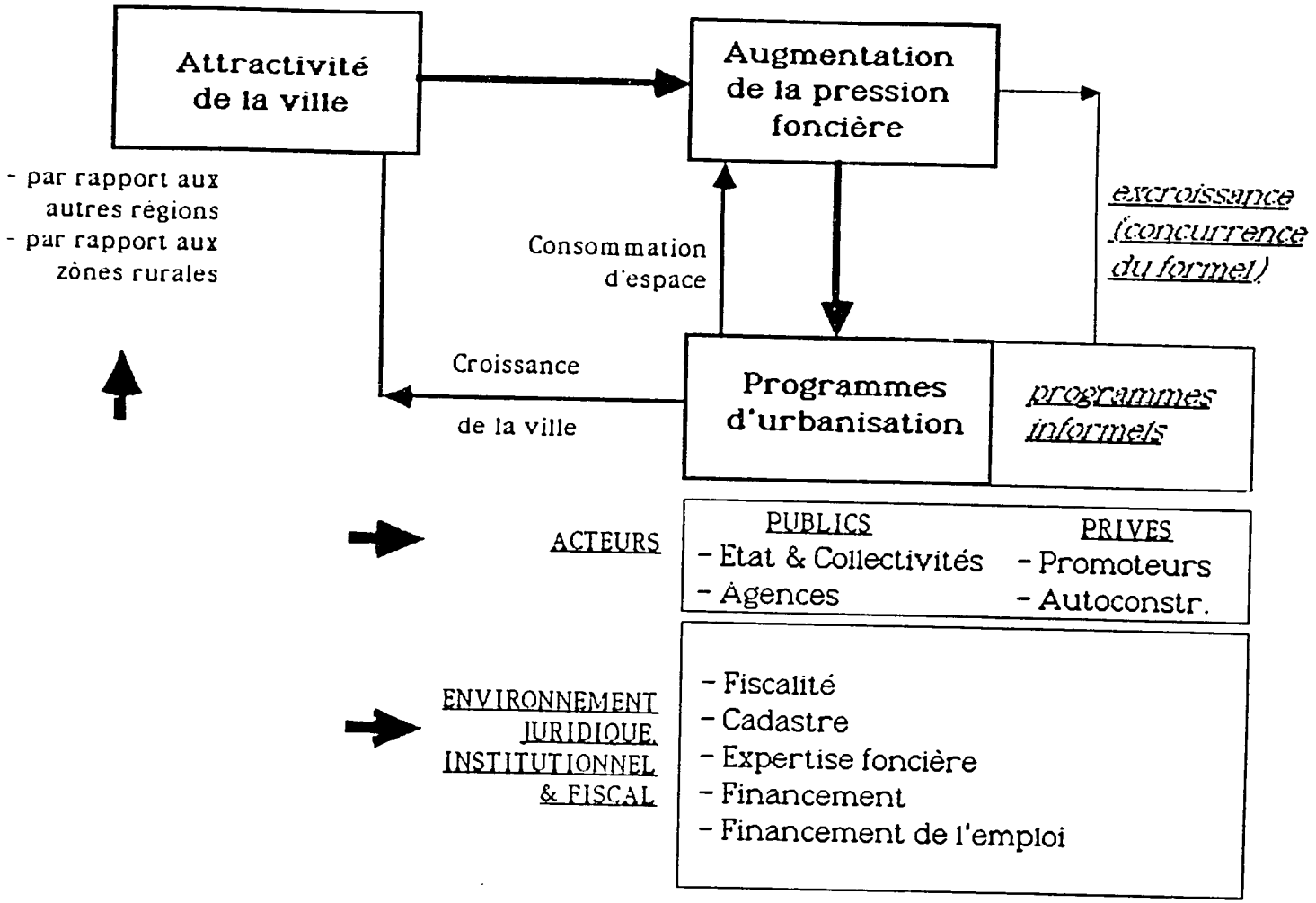


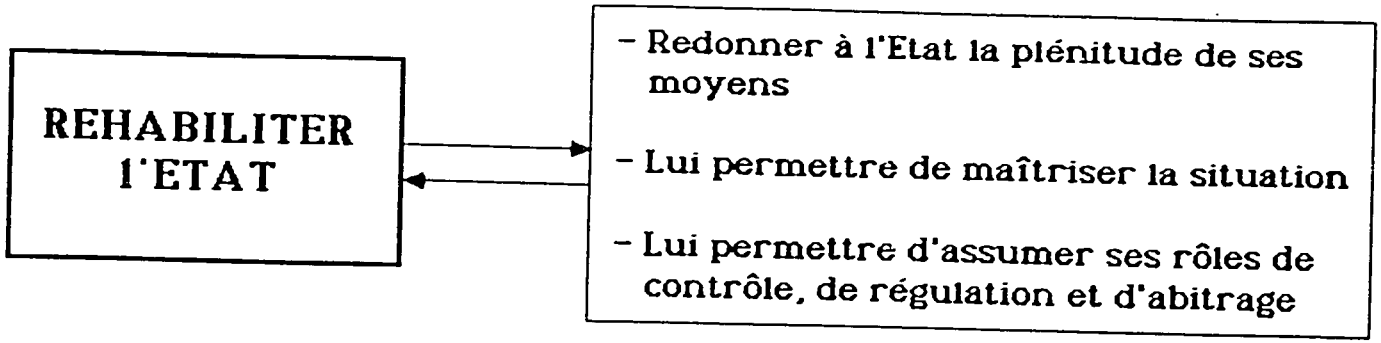
Schéma n° 4

COMPORTEMENT des SECTEURS

SECTEURS / FACTEURS	EQUIPEMENT	AGRICULTURE	INDUSTRIE & ENERGIE	TOURISME
OPERATEURS SOUS-TUTELLE	- ONAS - AFH - SNIT - ARRU	- SONEDE - OMVVM	- STEG - AFI	- AFT
ROLE FONCIER & constitution de réserves foncières (*)	- AFH (*) - SNIT (*)	- OMVVM (*)	- AFI (*)	- AFT (*)
ROLE d'EQUIPEMENT du TERRITOIRE	- Routes - Zônes urbaines - Zônes d'habitat	- Réseau primaire d'eau potable	- Reseau primaire d'électrification (ex: zônes rurales) - Zônes industrielles	- Equipement des zônes touristiques
ROLE de LEGISLATEUR	- Législation générale	- Protection des terres agricoles	- Orientation des investissements - Lotissements industriels	- Périmètres de développement touristique

Schéma n° 5

MESURES de REHABILITATION de L'ETAT



Réviser la répartition des rôles entre les secteurs

Redonner à l'Etat ses moyens de maîtrise:

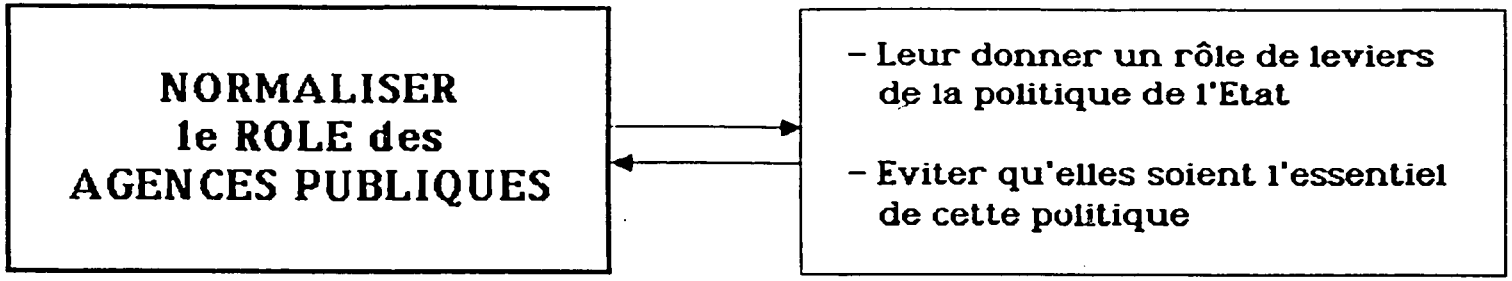
- Institution d'une procédure d'agrément des programmes
- Institution de moyens techniques de contrôle (études d'impact)
- Taxation des plus-value
- Préemption
- Activation du F.I.A.T.

Rationaliser le système d'intervention:

- Institution d'une procédure de programmation
- Recodification des valeurs foncières
- Accélération des opérations d'immatriculation obligatoire
- Instauration du certificat d'urbanisme
- Promotion des cadastres urbains

Schéma n° 6

MESURES de NORMALISATION du ROLE
des AGENCES du SECTEUR PUBLIC



Au niveau des opérateurs fonciers:

Réduction des dotations budgétaires

Institution d'un système de financement (prêts et garanties)

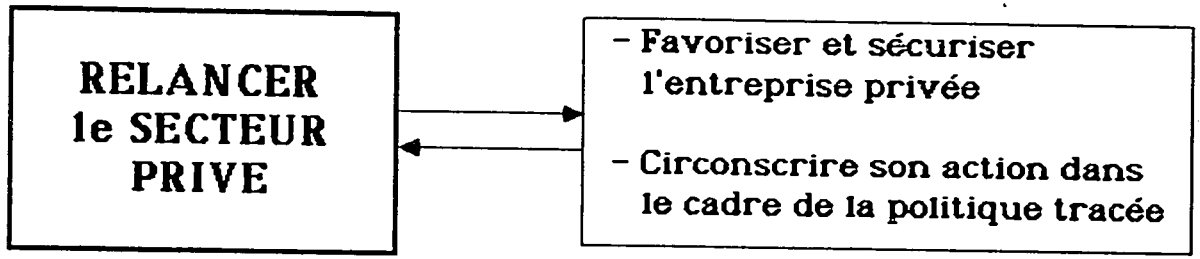
Leur donner une compétence territoriale (et non par spécialité)

Au niveau d'autres opérateurs publics:

Faire face à la prolifération des promoteurs
créés par les ministères (ex: offices de logements)

Contrôler plus rigoureusement les placements
(ex: caisses de retraite, ONH)

MESURES de RELANCE du SECTEUR PRIVE



Faciliter les formalités administratives

Restructurer le système de financement:

- Préfinancement de la production de parcelles viabilisées
  Mobilisation des ressources
- Instituer des garanties (pour pallier les insuffisances du cadastre)
  Financement des acquisitions pour élargir le marché
  (calage des prêts sur la capacité d'endettement)

Dynamiser des structures de réalisation:

- Opérateurs d'économie mixte (statuts-type, codification de la concession, conditions de réalisation)
- Codification de la maîtrise d'ouvrage déléguée
- Promotion d'autres formes de partenariat (partage des missions, encadrement, formation)

LE ROLE DES AUTORITES CENTRALES, REGIONALES ET LOCALES EN MATIERE DE GESTION ET DE PLANIFICATION FONCIERES

Antonia Manuel Pinto
Directeur, Bureau de la Recherche et de la Planification
Ministère du Plan et de l'Administration Régionale
Portugal

Previous Page Blank

I. INTRODUCTION

L'expérience portugaise en matière de planification urbaine et de gestion foncière est caractérisée à la fois par sa diversité et par son évolution suite aux mutations sociales, politiques et institutionnelles qui sont intervenues au cours des dernières années.

L'arrivée au pouvoir d'un gouvernement démocratique vers le milieu des années soixante-dix a donné lieu à des changements importants au niveau des structures administratives. Traditionnellement le pouvoir était très centralisé au Portugal. Cependant, en 1979 deux lois furent promulguées pour régir le pouvoir des collectivités locales, l'une délimitant les compétences et l'autre traitant des finances. Depuis, les pouvoirs des autorités locales, et surtout ceux des municipalités, se sont progressivement renforcés.

Aucune administration régionale n'a été créée à ce jour, bien qu'il existe des organismes de planification économique et territoriale sous forme de cinq Commissions Régionales de Coordination. Beaucoup de ministères ont ouvert des représentations régionales.

Sur le plan de la distribution de la population, les années soixante ont connu une forte migration vers les autres pays européens. Cette tendance s'est inversée pendant la décennie suivante, et la situation qui en résulta fut aggravée par le retour d'environ 500 000 anciens colons.

En 1981, le Portugal avait une population de 9,3 millions d'habitants (sans compter les territoires d'outre-mer) répartie entre trois types de régions :

- l'<u>intérieur</u>, avec les caractéristiques suivantes :

  * une population vieillissante suite à l'exode de la population active vers la côte ou vers l'étranger ;

  * des taux d'accroissement démographique bas ou même négatifs ;

  * des taux d'urbanisation et des densités peu élevés ;

- la <u>côte ouest</u>, caractérisée par :

  * une densité qui diminue au fur et à mesure qu'on s'éloigne des deux principales zones métropolitaines : Lisbonne et Oporto ;

  * une population relativement jeune, surtout au nord ;

  * des taux d'accroissement naturel situés au-dessus de la moyenne, renforcés par l'attrait des grandes agglomérations ;

Previous Page Blank

* une densité très élevée dans les zones urbaines, dont certaines sont devenues très dynamiques au cours des dernières années, malgré leur taille moyenne ;

- la cote sud, caractérisée par :

  * une sous-région similaire à la région de l'intérieur décrite ci-dessus ;

  * une bande côtière caractérisée par une densité très élevée et un taux d'accroissement rapide dans certaines des zones les plus dynamiques du pays.

La croissance démographique des années soixante-dix fut accompagnée par d'importantes tendances sur le plan de l'organisation spatiale, y compris :

- une densification des zones les plus urbanisées de la côte nord et de la zone côtière de Lisbonne, la croissance démographique de cette ville étant deux fois plus rapide que la moyenne nationale (en 1981 la population de Lisbonne représentait 29% de la population nationale) ;

- l'accélération de l'urbanisation, sans que les déséquilibres de la hiérarchie urbaine soient corrigés, la croissance urbaine additionnelle étant absorbée par Lisbonne et Oporto, les zones urbaines les plus importantes (55% de la population urbaine globale en 1981).

La polarisation qu'ont connue les zones de Lisbonne et d'Oporto, la côte ouest et l'Algarve a donné lieu à des pressions d'urbanisation auxquelles les structures institutionnelles existantes n'ont pu faire face. Ce sont :

- le développement d'importants quartiers de constructions "clandestines" ou non règlementaires, surtout dans les villes autour de Lisbonne et dans la péninsule de Setubal ;

- le développement incontrôlé des sites les mieux appropriés au tourisme, comme dans la région de l'Algarve ;

- une pénurie aiguë de terrains destinés à la construction de logements, avec pour conséquence des prix élevés et la prolifération des lotissements non règlementaires.

Face à cette situation, le gouvernement a adopté une série de mesures relatives à la planification et à la gestion de l'utilisation des terres en vue de rendre plus efficace l'administration urbaine. Ces mesures commprennent :

- la spécification d'un modèle et d'une hiérarchie pour les plans d'urbanisme ;

- la réglementation de l'utilisation et du lotissement des terres par le secteur privé ;

- la modification de la hiérarchie et des responsabilités institutionnelles.

II. UNE HIERARCHIE DE PLANS D'URBANISME

Une classification des différents niveaux de la planification urbaine au Portugal est indiquée à la page suivante.

Traditionnellement, c'est le Plan Global qui constitue l'instrument de base pour la planification urbaine. La loi de 1971, qui définit le cadre de ce type de plan, stipule leur utilisation dans les municipalités et les agglomérations dont la population dépasse 2 500 habitants. Ces plans, à l'échelle 1/5 000, doivent comprendre :

- un plan de zonage englobant des secteurs réservés à l'habitat, aux services, à l'industrie et aux espaces verts, etc... ;

- un plan du réseau des transports et de l'organisation de la circulation automobile ;

- les zones (urbaines et non-urbaines) nécessitant une protection particulière.

Jusqu'à il y a cinq ans, c'était le rôle des collectivités locales d'établir ces plans et de les soumettre à l'approbation de l'administration centrale. Le Plan Partiel d'Urbanisme fut ensuite créé ; il devait comporter les mêmes renseignements que le Plan Global, mais devait s'appliquer uniquement à certains secteurs couverts par ce dernier.

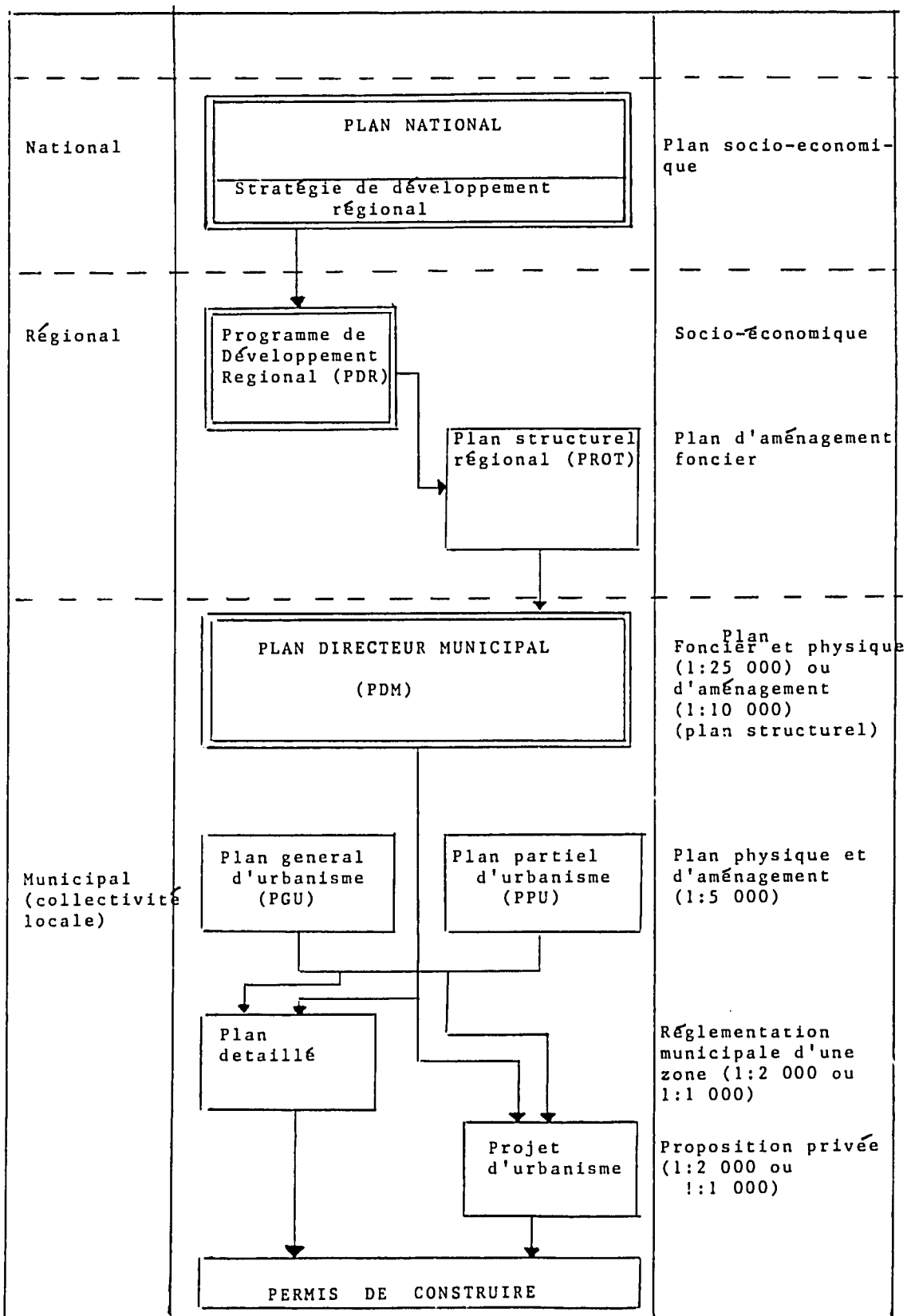
Le Plan Global était conçu dans le but d'être le meilleur guide du développement urbain, mais il n'a jamais était appliqué dans son intégralité, en raison :

- de la priorité accordée par les collectivités locales à la solution des problèmes immédiats, et de la faible priorité accordée à la planification ;

- des procédures complexes d'élaboration et d'approbation du Plan ;

- de l'existence de moyens plus expéditifs pour assurer la gestion des zones urbaines et le contrôle de l'utilisation des terres.

CLASSIFICATION DES PLANS D'AMENAGEMENT FONCIER
AU PORTUGAL



L'apparition d'importants quartiers clandestins et non règlementaires dans les zones urbaines les plus dynamiques s'explique, entre autres, par le fait que le Plan Global couvrait seulement l'espace urbain existant, laissant sans réglementation tous les autres terrains communaux.

L'aggravation de la situation pendant la période 1975-82 a eu pour résultat la création en 1987 d'un nouveau mécanisme de planification, notamment le Plan Directeur Municipal (PDM). Celui-ci couvre le périmètre global d'une commune, et comprend :

- les principales lignes directrices du développement urbain de la commune ;

- un plan de zonage complet aux échelles de 1/25 000 et 1/10 000 ;

- les réseaux d'infrastructures ;

- un programme d'intervention coordonnée à l'intention des différents services de la municipalité.

Ces plans sont approuvés par le Conseil Municipal avant d'être ratifiés dans un délai de 120 jours par les autorités centrales. L'existence d'un PDM ratifié confère à la municipalité le pouvoir d'approuver les plans figurant dans les échelons inférieurs de la hiérarchie de planification.

Cette mesure est toute récente et trois PDM seulement ont été préparés et ratifiés à ce jour ; 68 autres plans sont en cours de d'élaboration. Le gouvernement s'est fixé pour objectif de voir le pays entier couvert par des PDM d'ici à 1992.

Entre temps, en raison de la grave situation qui règne dans les régions ayant plus d'une commune (surtout dans l'Algarve, où la pression vers le développement touristique se fait ressentir le plus intensément), ainsi que du fait que beaucoup de plans municipaux ne tiennent pas compte des problèmes d'ordre régional, un autre outil de planification fut créé en 1988, notamment le Plan Régional de Gestion de l'Utilisation de la Terre.

La responsabilité de ces plans incombera au Ministère de la Planification et de l'Administration Locale et de ses représentants régionaux, les Commissions Régionales de Coordination. Ils s'appliqueront à des groupements de municipalités dont l'homogénéité économique et écologique leur permet d'être considérés comme des sous-régions. Ils auront pour objectif de tracer les orientations que doivent suivre des PDM. Ils auront deux principales composantes :

- une composante de planification physique, avec une définition des normes générales de densité et d'utilisation afin de servir de guide aux plans de zonage ;

- une composante relative à l'environnement qui identifiera les éléments méritant un appui ou une protection particuliers.

II. REGLEMENTATION DE L'UTILISATION DES TERRES

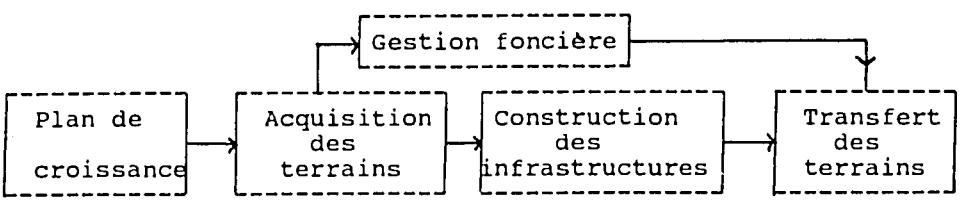
La gestion et l'utilisation des terres constructibles sont régies par un plan très détaillé concernant l'utilisation et la densité à l'initiative de la municipalité ou de lotisseurs privés, au moyen d'un plan de lotissement. Elles sont également régies par une série de mécanismes juridiques dans le cadre de la loi sur la propriété et relatifs à l'association entre les autorités publiques et les propriétaires fonciers, la délimitation des zones prioritaires ayant besoin d'être réhabilitées, et le droit des autorités publiques au premier refus dans les transactions foncières.

L'aménagement foncier peut être le résultat soit de l'intervention directe des autorités publiques, soit de l'action de lotisseurs privés. Dans le premiers cas, les autorités centrales ou locales prennent possession du site - soit par expropriation, soit par achat direct - généralement en vue de l'utilisation immédiate pour la construction de logements ou d'équipements publics.

Les terrains peuvent également être acquis par l'exercice du droit au premier refus, au moyen d'une association entre les autorités publiques et des lotisseurs privés, ou au moyen de réserves spéciales négociées au moment de l'approbation des lotissements.

Seuls les droits de surface des terrains appartenant à l'Etat peuvent être donnés en propriété aux autres, sauf si la transaction se fait avec des agences ou des compagnies publiques. Cependant, lorsque ces sites font l'objet d'un plan de lotissement approuvé, le droit de propriété intégrale peut être transféré.

Les différentes étapes du processus d'aménagement foncier, lorsque les autorités publiques jouent le rôle de lotisseur principal, peuvent être illustrées par le schéma suivant :



La délimitation des zones destinées à l'expansion peut être le résultat soit d'un Plan Global, soit d'un PDM ; toutefois, dans les cas où il est nécessaire de procéder à l'expropriation pour des

raisons d'utilité publique, les collectivités locales doivent s'adresser aux autorités centrales.

Dans la pratique, peu de collectivités locales sont arrivées à constituer des réserves foncières, en raison surtout des problèmes de financement et de gestion.

Afin d'encourager les propriétaires fonciers à mettre leurs terrains sur le marché, une loi a été promulguée en 1982 stipulant que les communes devaient identifier les zones prioritaires pour la construction. Cependant, des procédures complexes et la mauvaise définition des taxes destinées à décourager la spéculation ont fait que cette loi n'a pas été appliquée.

Cependant, les communes les plus dynamiques, ayant des capacités bien développées de planification foncière et de gestion, ont profité des terrains dont elles sont propriétaires pour mettre en oeuvre des projets : elles ont entrepris des négociations avec le secteur privé et ont mené à bien des projets intégrés d'urbanisme.

Les propositions de lotissement faites par les lotisseurs privés doivent faire l'objet d'une autorisation municipale. La municipalité a toute autorité pour octroyer ces permis pourvu qu'ils soient couverts par un Plan Global ou un PDM. Dans les autres cas, l'intervention des autorités centrales est nécessaire.

Le processus de lotissement a toujours été caractérisé par la lenteur, et il impose souvent des conditions inacceptables aux lotisseurs privés, en raison de la pénurie des terrains et des prix élevés qui en résultent.

Une nouvelle loi relative au lotissement fut publiée en 1984 afin d'améliorer ce processus et de mettre au clair les rapports entre les secteurs public et privé ; cette loi a introduit le contrat de lotissement. Elle fixe également la contribution maximale du lotisseur privé à la municipalité lorsque les terrains agricoles sont convertis en terrains urbains.

IV. CHANGEMENTS INSTITUTIONNELS

Bien que les municipalités aient toujours eu la responsabilité de la gestion urbaine et du contrôle de l'utilisation des terres, elles étaient, jusqu'à une date récente, dans une très large mesure tributaires des autorités centrales, étant obligées de soumettre leurs plans de lotissement et de dévelopement à l'approbation du Service de l'Urbanisme (Ministère de l'Habitat et des Travaux Publics) par l'intermédiaire de ses représentations régionales.

Une réforme institutionnelle a été lancée en 1985, avec parmi ces dispositions :

- la création d'un Ministère du Plan et de l'Administration Locale, chargé de la planification économique, physique et de l'environnement ;

- l'octroi de la responsabilité de la planification urbaine aux Commissions Régionales de Coordination ;

- la réorganisation et la redéfinition du service central, pour axer son action sur l'établissement de normes et la coordination des programmes, éliminant ainsi les représentations régionales ;

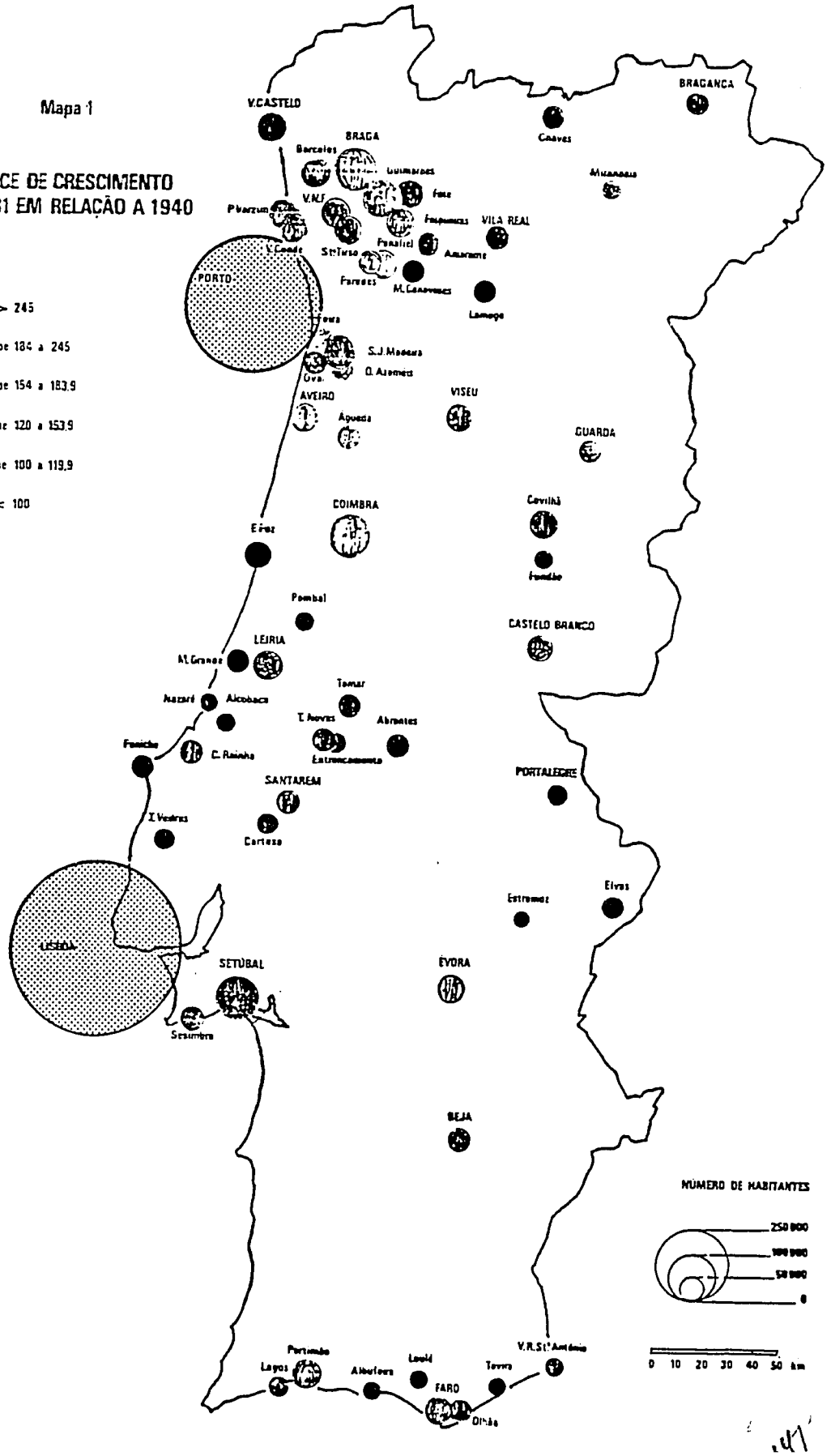
- la dévolution aux collectivités locales de responsabilités plus importantes dans l'approbation des plans d'aménagement et de lotissement.

Bien qu'il soit trop tôt encore pour tirer des conclusions quant à l'efficacité de ces mesures, on a déjà constaté une meilleure communication avec les collectivités locales et l'approbation plus rapide des plans et des projets, sans que soient mises en cause les procédures administrative nécessaires, comme c'est souvent le cas lorsque des changements sont introduits.

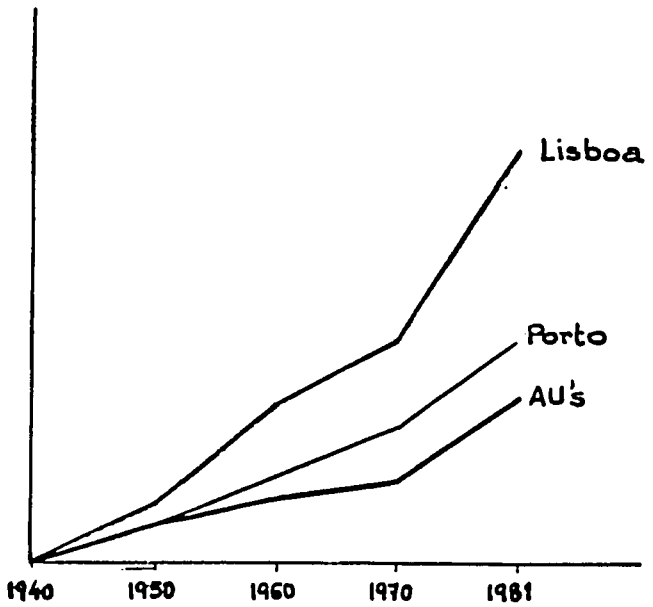
Mapa 1

ÍNDICE DE CRESCIMENTO DE 1981 EM RELAÇÃO A 1940

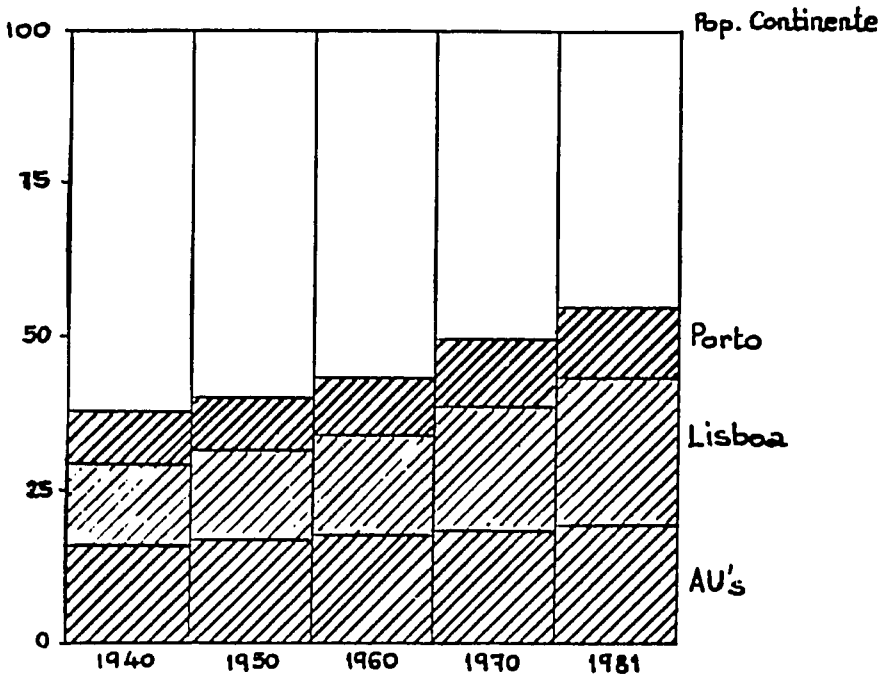
- > 245
- de 184 a 245
- de 154 a 183,9
- de 120 a 153,9
- de 100 a 119,9
- < 100



Gráf. 1 CRESCIMENTO RELATIVO DOS AGREGADOS URBANOS
(1940=100)

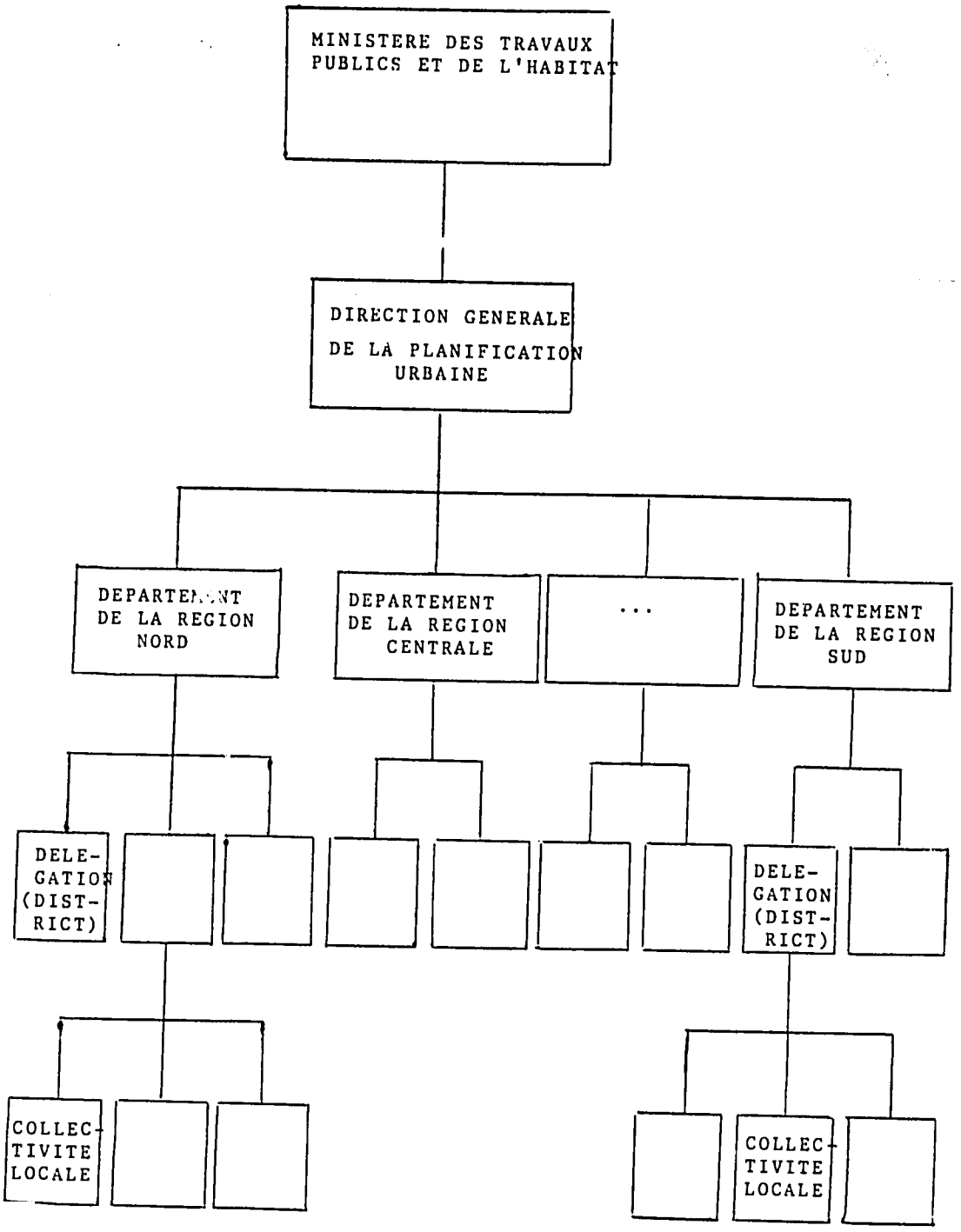


Gráf. 2 EVOLUÇÃO DA URBANIZAÇÃO NO CONTINENTE
(Percentagens acumuladas)



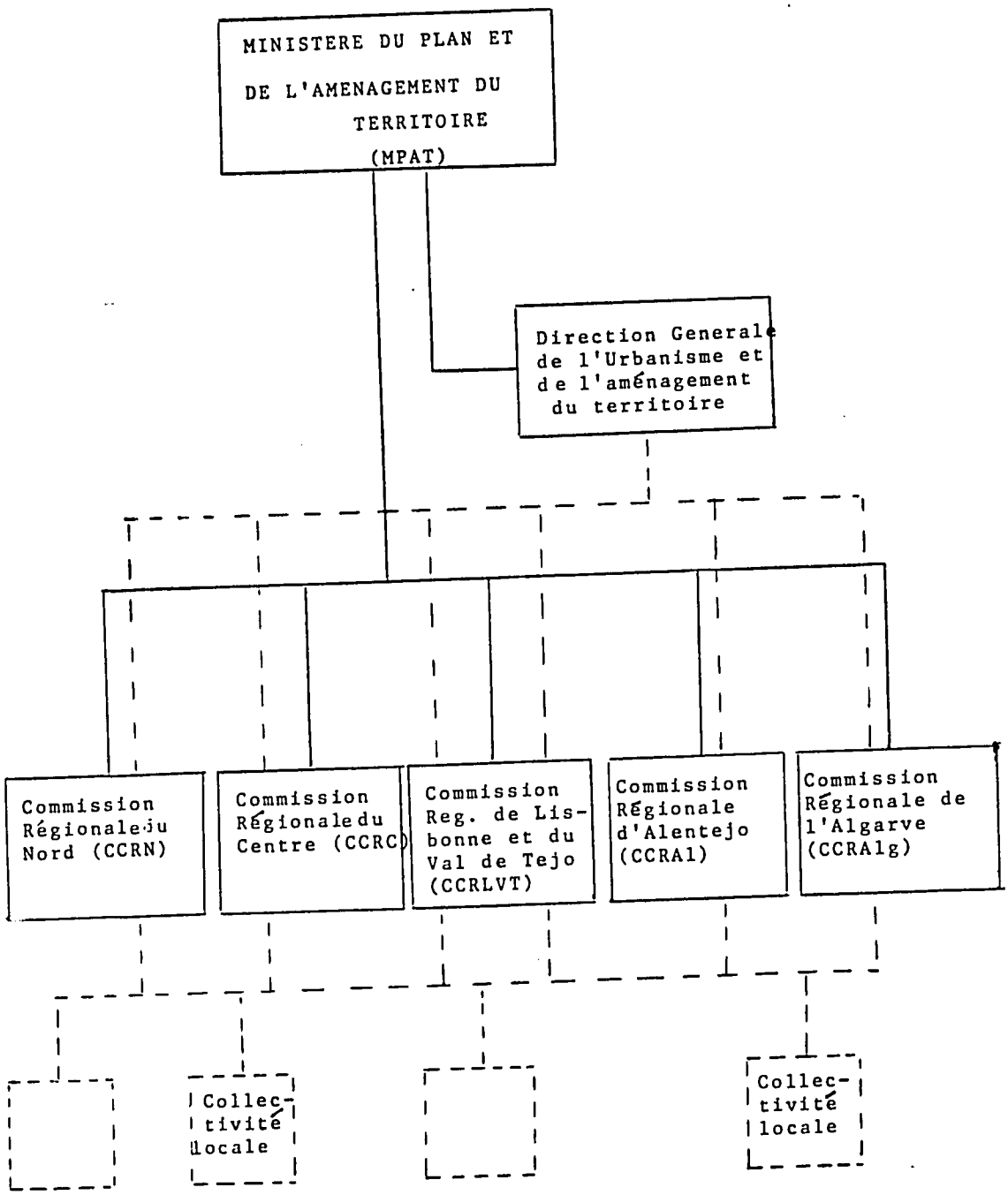
PLANIFICATION FONCIERE : STRUCTURES

AVANT 1985



PLANIFICATION FONCIERE : STRUCTURES

A PARTIR DE 1985



VERS UN RENOUVELLEMENT DES TECHNIQUES DE LA GESTION FONCIERE URBAINE : POTENTIALITES ET LIMITES EXPERIENCE DES VILLES D'ASIE

Alain Durand-Lasserve
Chargé de Recherche au C.N.R.S
Programme INTERURBA TIERS-MONDE
Talence, France

I. INTRODUCTION

Depuis plus d'une décennie, les observateurs de la scène urbaine dans les pays en développement ont régulièrement souligné l'importance décisive de la question foncière dans la crise du logement (1), (25).

La crise économique de la seconde moitié des années soixante-dix va contribuer à aggraver le problème : elle réactive - au moins dans un premier temps - un marché des terrains très spéculatif, dans un contexte où la capacité d'intervention et les ressources des pouvoirs publics sont réduites, où les systèmes de financement du logement sont fragilisés par des taux d'inflation élevés, et ou les revenus d'une partie importante des classes moyennes urbaines diminuent (12), (15), (16).

Dès la fin des années soixante-dix, des "solutions" à cette crise vont être recherchées, principalement dans deux directions. L'une explore les possiblités offertes par les différentes politiques foncières et du logement et tente d'évaluer les performances respectives des diverses options, libérales, réformistes ou radicales. L'autre, plus technique, propose la mise au point et l'usage de nouveaux outils ou de nouvelles procèdures de gestion foncière urbaine, ou un nouvel usage des outils existants (10).

Ces deux directions de recherche ne sont pas contradictoires mais, le plus souvent, complémentaires. Elles conduisent en particulier à un renouveau de la réflexion sur les relations qu'entretiennent acteurs publics et privés, formels et informels, et sur leurs potentialités (11).

C'est dans cette perspective générale que se situe cette communication. Son objet et ses ambitions sont toutefois limités. Elle ne vise, en effet, qu'à présenter, sous une forme synthétique, et par référence à des études de cas, un type d'opération de gestion foncière urbaine, associant opérateurs publics et privés et fondé sur l'utilisation conjointe du remembrement foncier (redécoupage de la trame parcellaire, réattribution des terrains), et d'équipement de terrains, en vue de leur urbanisation. L'opération n'implique en principe pas de financement extérieur, les coûts d'opérations d'équipement étant couverts par la vente de terrains aménagés. Ces techniques connues sous le nom de Land Readjustment et de Land Pooling ont été introduites en Asie il y a près d'un demi-siècle et mises en oeuvre sur une grande échelle en Corée, au Japon et à Taiwan dès les années cinquante.

A partir du début des années quatre-vingt, plusieurs tentatives sont faites pour que ces techniques adaptées à d'autres contextes socio-culturels urbains soient utilisées dans le cadre d'opérations de logement, de réhabilitation ou de restructuration visant, en particulier, des groupes urbains à bas revenus. Un certain nombre d'opérations sont ainsi projetées ou mises en oeuvre

Previous Page Blank

en Inde, aux Philippines et en Thaïlande. Dans ce dernier cas, l'adaptation aux conditions locales et la recherche de modes de gestion foncière visant prioritairement la régularisation des occupations irrégulières va conduire à mettre au point une technique dite de Land Sharing, s'inspirant de celle du Land Readjustment mais instituant, dans le cadre d'une opération d'aménagement et d'équipement, un partage de l'usage du terrain entre son (ou ses) propriétaire (s) et ses occupants.

Une attention toute particulière sera portée aux conditions de transférabilité de ces techniques de pays développés ou à fort taux de croissance économique vers les pays en développement. On examinera, à cette occasion, les limites structurelles de politiques foncières fondées sur de telles techniques, et en particulier leur aptitude à répondre à la demande provenant des groupes sociaux urbains à bas revenus. On évoquera enfin l'impact possible de ces techniques de gestion sur le mode d'intervention des pouvoirs publics dans le domaine foncier et du logement.

II. LAND READJUSMENT ET LAND POOLING ; DEFINITIONS ET OBJETS

Le Land Readjustment est une opération par laquelle des terrains situés dans un même périmètre sont remembrés avec l'accord d'une partie ou de la totalité de leurs propriétaires ; il est alors procédé à un redécoupage de la trame parcellaire et à l'équipement et la viabilisation de l'ensemble ainsi constitué. Une partie des terrains est vendue afin de couvrir les coûts d'équipement et les charges diverses afférentes à l'opération (coûts administratifs, frais financiers etc...). La partie du terrain qui n'a été ni affectée aux équipements ni vendue pour couvrir les coûts de construction de ces équipements est réattribuée aux propriétaires d'origine. Ceux-ci, au terme de l'opération, se trouvent donc, dans le périmètre de l'opération, en possession d'un terrain de dimension plus petite (de la moitié ou des 2/3) que celui qu'ils possédaient à l'origine, mais d'un terrain équipé dont la valeur vénale est en principe plus élevée (20), (5), (6).

Cette technique vise simultanément plusieurs objectifs : d'une part, encourager les propriétaires fonciers des zones où existe une demande solvable potentielle à mettre sur le marché des terrains équipés, en partageant les risques et les bénéfices de l'opération ; d'autre part, pour les pouvoirs publics, cette technique, judicieusement utilisée, présente l'avantage de libérer les terrains nécessaires à la construction des infrastructures urbaines sans que soit engagée une procédure d'acquisition longue, politiquement risquée et souvent coûteuse.

C'est en effet au titre de leur contribution aux coûts d'infrastructure et d'aménagement que les propriétaires fonciers cèdent aux pouvoirs publics une partie de leur terrain. Une opération de Land Readjusment n'implique donc pas la mobilisation

de ressources extérieures. Elle s'"auto-finance". Mieux : elle est susceptible de dégager des profits parfois importants. Ceux-ci peuvent être utilisés par l'organisme opérateur pour assurer le lancement, ultérieurement, d'autres opérations du même type, sans recourir à un emprunt extérieur. Ils peuvent également être utilisés - comme dans un projet conventionnel de production de terrains - pour financer par péréquation à l'intérieur de la zone aménagée la production de terrains à bâtir pour des groupes de revenus moyens et bas. D'autres formes de péréquation peuvent également être mises en oeuvre (10) (1).

Le Land Pooling correspond à un montage juridique différent. Dans le cas du Land Pooling, la propriété du terrain est transférée à l'agence publique responsable de l'opération. C'est à l'issue de celle-ci, après équipement et subdivision, que les propriétaires se verront réattribuer un terrain dans le périmètre de l'opération.

Dans le cas du Land Readjustment, les propriétaires fonciers conservent leur droit de propriété sur le terrain pendant toute la durée de l'opération, mais ce droit est limité : l'agence chargée de l'exécution de l'opération est en effet habilitée à pénétrer sur le terrain afin d'en assurer l'équipement et le lotissement. Le transfert de la propriété du terrain s'opère dès que ces opérations sont achevées, le propriétaire perdant la propriété du terrain qu'il possédait à l'origine et recevant simultanément, en échange, la propriété d'un terrain équipé dans le périmètre aménagé.

C'est la technique du Land Readjustment qui prévaut en Corée, au Japon et à Taiwan. C'est celle du Land Pooling qui prévaut au Canada ou en Australie. Même si un gand nombre d'acteurs interviennent ou sont sollicités dans le cadre de telles opérations (autorités locales, organismes de planification, institutions financières, organismes ou régies prestataires de services ou producteurs d'équipements) et même si la situation foncière initiale n'est pas toujours homogène (existence sur le site d'occupants ayant des statuts fonciers différents : locataires, propriétaires), Land Pooling et Land Readjustment mettent en relation principalement trois catégories d'acteurs : les propriétaires fonciers, l'agence opératrice, les usagers ou acquéreurs des terrains équipés.

Une opération de Land Readjustment peut simplement viser à améliorer l'infrastructure existante (18). Les propriétaires bénéficiant d'une plus-value d'urbanisation suite à cette amélioration en assurent le financement par une contribution "en nature" (cession d'une partie de leur terrain à l'organisme opérateur).

Elle peut également viser - et c'est le plus souvent le cas- à améliorer l'infrastructure et à produire des terrains à bâtir.

L'utilisation de la technique de Land Readjustment peut, enfin, être combinée à des techniques plus conventionnelles de libération du sol : l'achat ou l'acquisition du terrain par

l'organisme opérateur. Ainsi, dans le cas de la ville nouvelle de Kozoji (banlieue de Nagoya), la Japan Housing Corporation a procédé à l'achat de la moitié de la zone. Elle était ainsi en position favorable pour entraîner les propriétaires fonciers restant à accepter le projet de Land Readjustment.

Utilisées au Japon depuis les années trente, les techniques du Land Readjustment (Kukaku Serei) constituent un dispositif essentiel de la planification urbaine japonaise.

Ces techniques seront exportées en Corée avant la seconde Guerre Mondiale mais c'est surtout pendant les années soixante et soixante-dix, qu'il y sera fait largement recours pour la production de terrains urbains.

En 1958-1959, Taiwan entreprend avec succès sa première grande opération de Land Readjustment.

III. LES PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT DES PROJETS DE LAND READJUSTMENT. DEUX ETUDES DE CAS

La figure à la page suivante (fig 1.) résume le principe du Land Readjustment.

Les études de cas suivants visent à montrer la diversité des configurations possibles, mais également les limites des techniques utilisées, en particulier si elles sont transférées dans le contexte institutionnel et socio-économique des pays en développement.

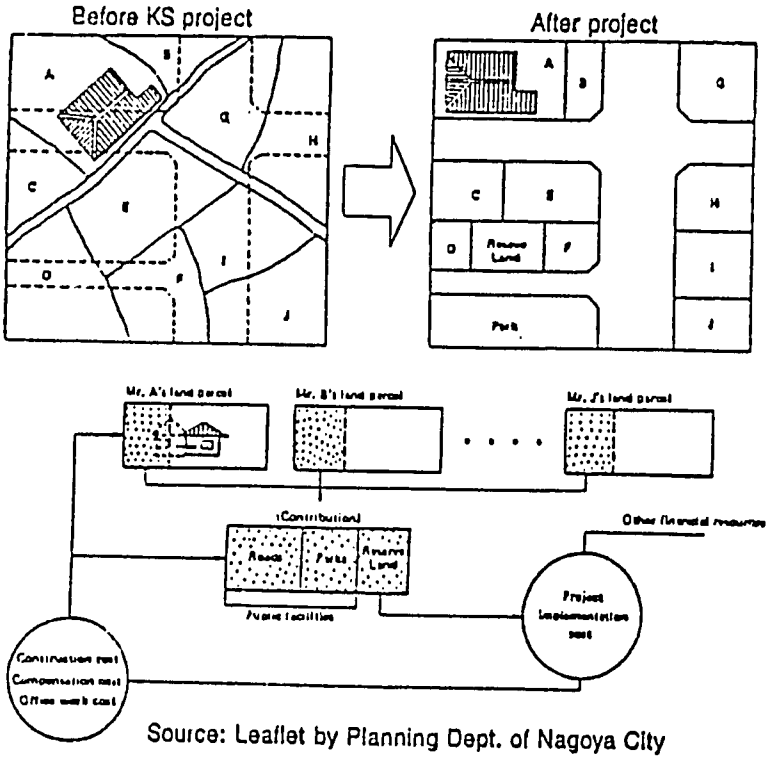
Etude de cas : Le projet Fujmori-Tohbu, Nagoya, Japon (18)

La zone concernée couvre 86,2 hectares. Elle est située dans la banlieue est de Nagoya. L'opération de Land Readjustment a été réalisée entre 1966 et 1970 (fig.2 et 3 pages suivantes). Dès 1962, les propriétaires fonciers de la zone constituent une association. Celle-ci cède 10,4 hectares à la ville de Nagoya pour l'extension de la ligne de métro et la construction du terminal, et constitue autour de celui-ci une réserve foncière en vue d'une valorisation ultérieure.

L'extension de la ligne de métro permet la réalisation de plusieurs projets permettant à l'association de réduire le montant de ses emprunts auprès des institutions financières.

L'association participe aux frais d'installation des réseaux dans la zone. Afin d'accroître sa surface financière, l'association augmente le pourcentage de sa contribution foncière, faisant passer celle-ci de 36 à 38,1%.

Fig.1 Le principe du Land Readjustment
source : Nishiyama Y. 1987. op.cité p.2 réf. 18



Source: Leaflet by Planning Dept. of Nagoya City

FIGURE 2. PLAN PARCELLAIRE A LA VEILLE DU PROJET DE LAND READJUSTMENT FUJIMORI-TOHBU

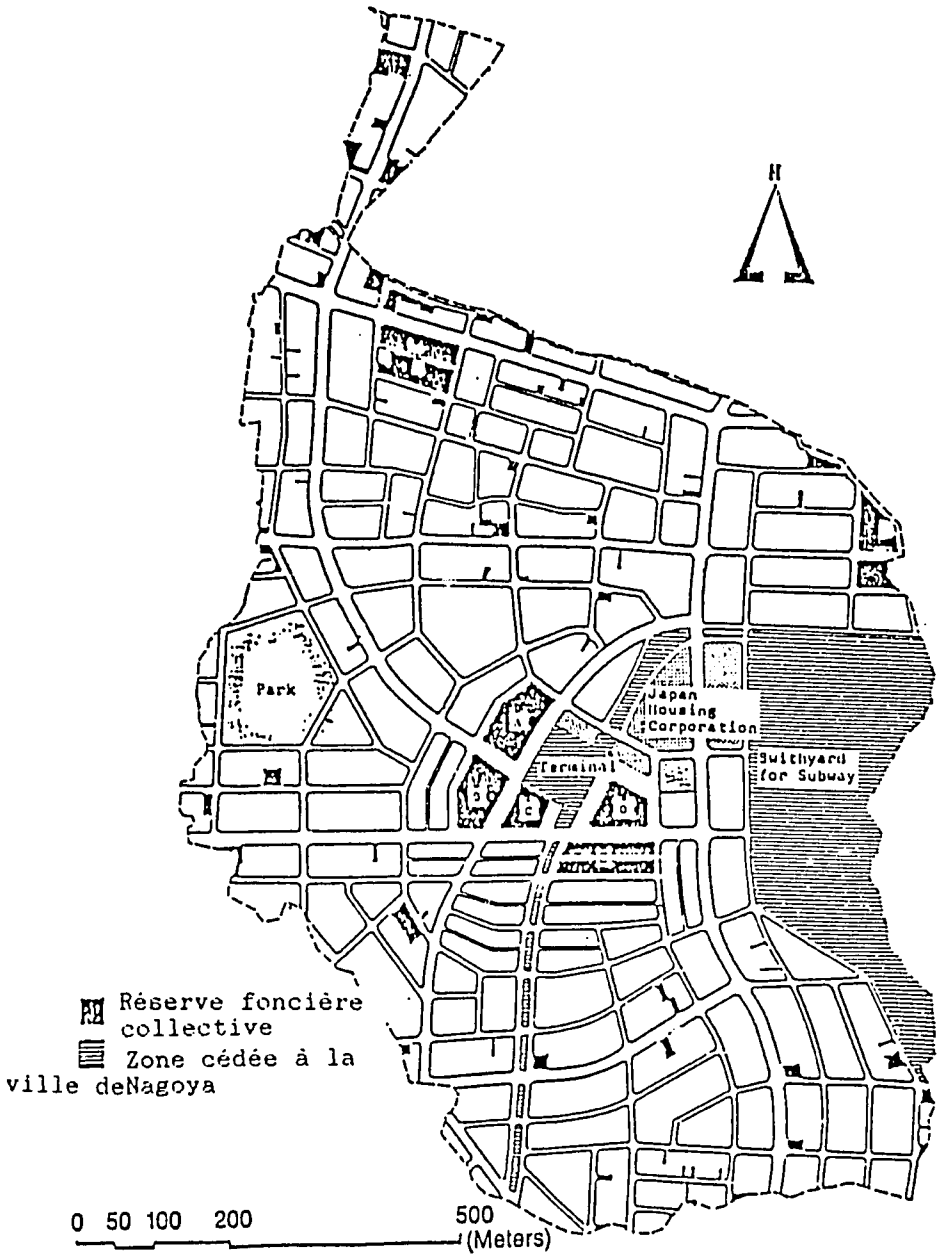


FIGURE 3 : PLAN DE SITE : RESERVE FONCIERE COLLECTIVE ET ZONES CEDEES A LA VILLE DE NAGOYA

Source réf. 18

La ville de Nagoya assure la coordination de l'opération et sa conception urbanistique. L'association est assistée, au plan technique par un consultant privé. Le métro atteint la zone en 1969. En 1970, l'association est dissoute. Les propriétaires gèrent désormais individuellement les terrains qui leur ont été réattribués : alors que le prix au mètre carré était de 4 $US en 1966, il est de 660 $US en 1982....

Le premier grand projet de Land Readjustment réalisé à Taiwan, en 1958-1959 renvoie à une meme logique de gestion foncière.

Etude de cas : Le projet du gouvernement municipal de Kaohsiung, Taiwan* (source : réf. 6)

C'est le gouvernement municipal qui est chargé de l'exécution du projet qui couvre une zone de 66,3 hectares (dont 0,43 ha seulement appartient à l'Etat) comprenant 199 parcelles, dans la partie nord de la ville de Kaohsiung.

Le projet permettra d'assurer la viabilisation de 47,6 hectares de terrains à bâtir (fig. 4 et 5).

Les propriétaires fonciers ont contribué à l'installation des infrastructures (routes et parcs) en cèdant 26% de leur terrain à l'organisme d'exécution ; 8% des superficies supplémentaires lui ont été cédés ; la vente de ces terrains, après lotissement, a permis de couvrir les coûts de construction des équipements. Les 66% de superficie du terrain lotis et aménagés rétrocédés aux propriétaires à l'issue de l'opération ont acquis une valeur sur le marché plus de 4 fois supérieure à la valeur initiale du terrain avant exécution du projet. Les propriétaires ont ainsi réalisé un gain potentiel de 176%.

IV. LES LIMITES DE LA TECHNIQUE DE LAND READJUSTMENT

Le contexte coréen : taux d'urbanisation élevé, croissance économique et accumulation dans le secteur industriel

Depuis sa première introduction en Corée, en 1934, et jusqu'en 1986, la technique du Land Readjustment avait été utilisée dans le cadre de 392 projets couvrant au total 43 356 hectares. Initialement conçus comme un moyen de produire des terrains à bâtir dans un contexte où les ressources publiques étaient en priorité mobilisées pour la constitution d'un secteur industriel tourné vers l'exportation et où le taux d'urbanisation de la population était très élevé, les programmes de Land Readjustment vont être progressivement utilisés, dans le courant des années 1960-1970, comme un outil essentiel au service de la planification urbaine. A Séoul, 85% des opérations de Land Readjustment seront réalisées au cours de ces deux décennies. Elles sont à l'origine de 35% du développement de Séoul. Au cours de ces mêmes décennies, la

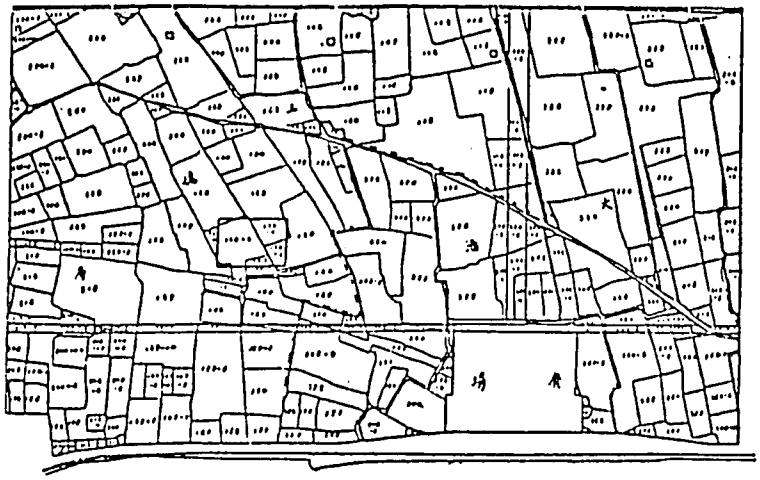


FIGURE 4 : PLAN PARCELLAIRE A LA VEILLE DU PROJET

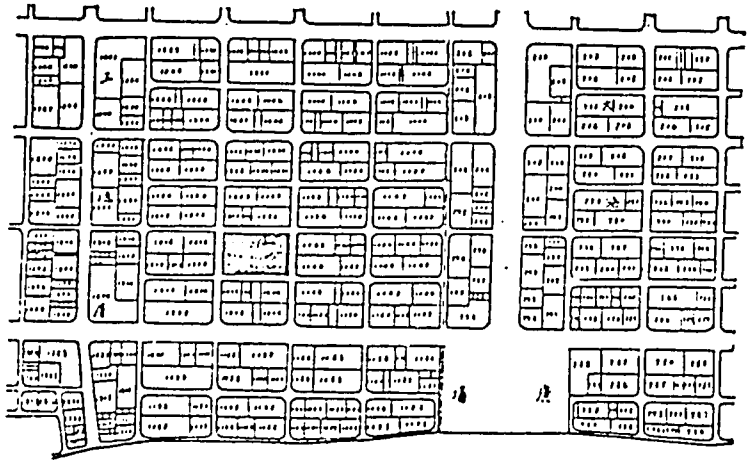


FIGURE 5 : PLAN DES RUES, DES ESPACES VERTS ET DES PARCELLES SUITE A LA REALISATION DU PROJET

Source réf. 6

plupart des municipalités du pays ont fait du Land Readjustment l'une des techniques privilégiées de production des terrains urbains.

Le recours privilégié à cette technique de production de terrains urbains a toutefois fait l'objet depuis la fin des années soixante-dix de plusieurs critiques :

- l'accroissement des coûts de construction couverts par la vente de terrains équipés a progressivement réduit les superficies pouvant être affectées aux équipements collectifs ainsi que celles des terrains rétrocédés aux propriétaires d'origine, entraînant chez ceux-ci certaines réticences à s'engager, de leur plein grè, dans une opération de Land Readjustment ;

- ces opérations ont provoqué un très fort accroissement du prix des terrains sur le site des projets et aux alentours, les propriétaires privés - mais également les municipalités - ayant un comportement souvent ouvertement spéculatif (en limitant l'offre foncière, elles agissaient sur les prix et pouvaient ainsi faire face à l'accroissement des coûts des constructions réalisées dans le cadre du projet) (17). En règle générale, l'autonomie longtemps laissée aux municipalités en matière de conception et d'exécution des projets les a conduits à mettre en oeuvre des politiques urbaines peu intégrées aux programmes nationaux d'aménagement.

- sur le plan urbanistique, plusieurs observateurs estiment que le recours trop systématique à la technique du Land Readjustment a provoqué une trop forte extension spatiale de Séoul, contre-coup du phénomène spéculatif (20 (21).

- la répartition des plus-values d'urbanisation, d'une part entre l'agence d'exécution et les propriétaires fonciers et d'autre part entre ces derniers, s'est souvent avérée peu équitable en particulier pour les petits et moyens proriétaires. Une amélioration des techniques d'évaluation du prix du sol devrait permettre toutefois de corriger ce phénomène.

C'est pour corriger un certain nombre de ces effets pervers qu'a été promulgué en 1980 le Residential Land Development Promotion Act : il renforce les prérogatives du pouvoir central au détriment des autorités locales et vise à intégrer la gestion foncière publique aux programmes de planification régionale et urbaine. Il reflète également une nouvelle accumulation de capital dans le secteur industriel : celle-ci s'est traduite par l'ébauche d'une politique sociale en matière de logement et d'environnement urbain.

33 km2 de terrain ont ainsi été délimités, à la périphérie de 30 agglomérations du pays, pour le développement de zones résidentielles. Le projet de Gaepo, dans la grande banlieue de Séoul en fait partie.

Etude de cas : le projet de Gaepo, Séoul (21).

La réalisation du projet

Le projet Gaepo couvre 9 km2 dans la périphérie sud de Séoul. Deux secteurs couvrant 2,5 km2 seront acquis par deux agences publiques chargées de leur développement ; 6,5 km2 feront l'objet d'un programme de Land Readjustment exécuté par la ville de Séoul.

En 1981, avant le début de l'opération, ce secteur de 6,5 km est occupé par 1 038 ménages, les 2/3 vivant dans un logement sous-standard. La zone est à prédominance agricole. 85% des terrains appartiennent à des propriétaires privés. Le reste appartient à l'Etat et à la ville de Séoul. La dimension moyenne des parcelles est de 1 010 m2.

Le projet de Land Readjustment est approuvé en 1982 et doit être achevé en 1986. Le projet vise à mettre sur le marché des terrains équipés, susceptibles d'accueillir une population de 170 000 personnes réparties dans 39 000 logements.

Les coûts de développement et de construction sont couverts, selon les prévisions de 1982, par la vente de terrains équipés. Selon le plan d'occupation du sol, établi cette même année, 31,2% des terrains sont à usage résidentiel, 7% à usage commercial et 6,8% affectés aux équipements publics. Les propriétaires se verront rétrocéder en moyenne, au terme de l'opération, un terrain viablisé représentant environ 1/3 de la superficie de leur propriété telle qu'elle était au début de l'opération (cf. figure 6).

Le schéma directeur de la zone de Gaepo prévoit un développement intégré. Chacune des unités de planification comprend 3 types de logements, correspondant à 3 densités d'occupation et à 3 niveaux de revenu.

Le financement du projet

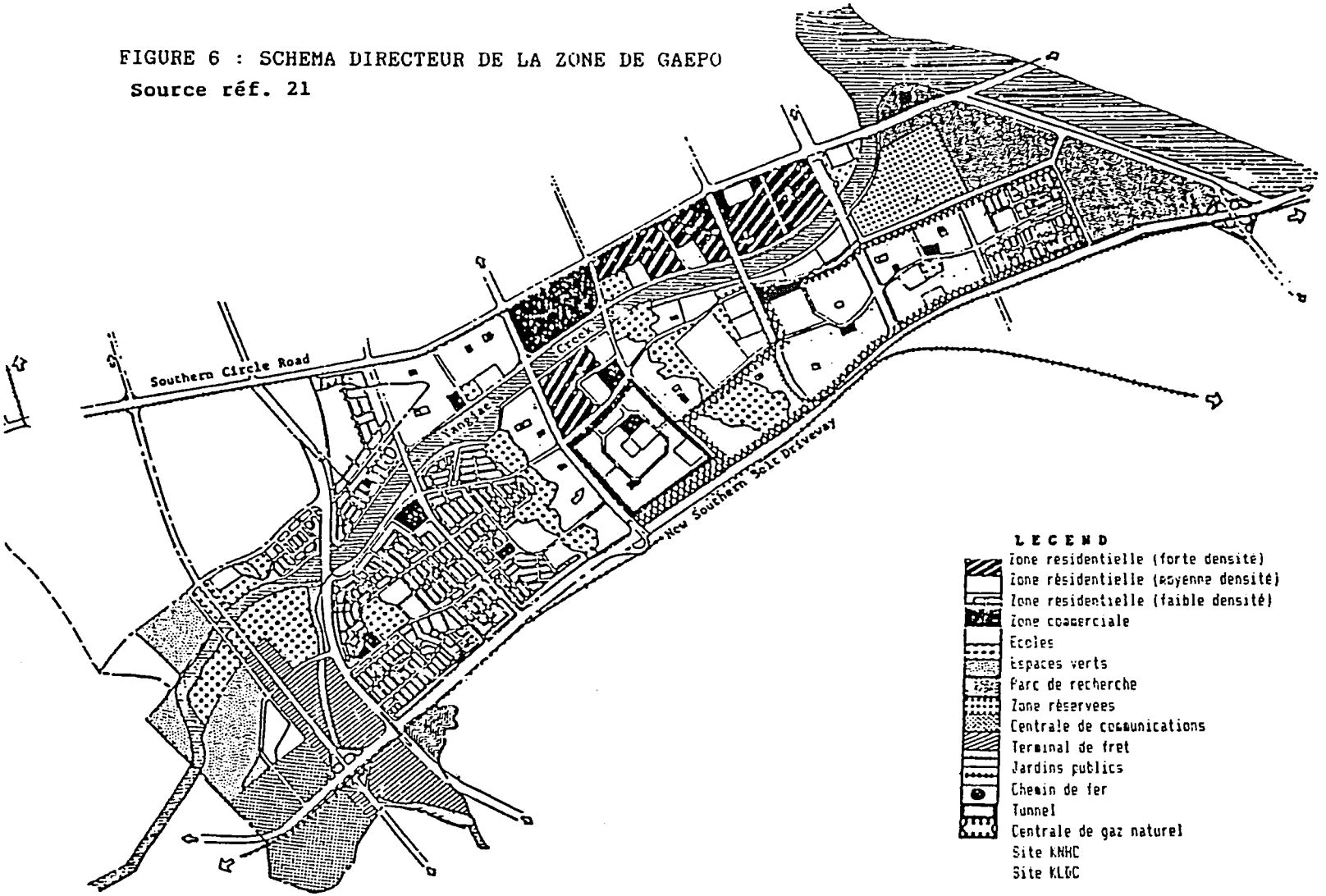
Le coût du projet était estimé, en 1982, à 92,4 milliards de Won, 88% étant consacrés aux seuls coûts d'ingénierie et de construction.

Le projet doit "s'autofinancer" grâce à la vente de terrains viabilisés à usage résidentiel et non résidentiel (terrains à usage commercial, marché, mais également écoles...).

Les premières ventes réalisées dès 1983 semblaient indiquer que l'objectif de l'autofinancement serait facilement atteint. Une étude de 1984 (21) indiquait une multiplication par 15, entre 1982 et 1984 du prix du sol dans le périmètre du projet. Les tableaux 1 à 3 donnent les grandes lignes du montage financier de l'opération.

FIGURE 6 : SCHEMA DIRECTEUR DE LA ZONE DE GAEPO

Source réf. 21



Le tableau 4 indique le montant des plus-values d'urbanisation perçues par les propriétaires fonciers à l'issue de l'opération en 1984.

V. L'ADAPTATION DES TECHNIQUES DE LAND READJUSTMENT AU CONTEXTE DES PAYS EN DEVELOPPEMENT

A un premier niveau d'analyse, les techniques de Land Readjustment ne peuvent être considérées comme susceptibles de constituer des réponses à la demande provenant de groupes à bas revenus. L'attente d'un profit élevé par les propriétaires fonciers qui consentent à s'engager dans l'opération constitue un attrait puissant. On peut ainsi avancer - et les experts fonciers japonais le confirment - qu'un accroissement régulièrement élevé du prix du sol dans une agglomération ou un secteur de celle-ci garantit le succès d'une opération de ce type. A contrario, un marché peu actif et un prix des terrains en faible augmentation risquent de compromettre une opération de Land Readjustment, les propriétaires fonciers hésitant à s'engager dans une telle opération, et préférant le plus souvent attendre une meilleure conjoncture.

Un autre élément confirme et souligne l'inadaptation de telles techniques à un marché des terrains destinés aux groupes de revenus moyens et bas : les opérations de Land Readjustment provoquent en général, dans le secteur dans lequel elles sont réalisées, un fort accroissement du prix du sol.

A un second niveau d'analyse, il convient d'etre beaucoup plus nuancé. Ces opérations contribuent d'abord, au même titre que toutes celles réalisées par des acteurs publics ou privés, à accroître globalement la quantité de terrains à bâtir mis sur le marché, diminuant d'autant la pression de la demande. Cette remarque vaut même si les terrains sont, de par leur localisation, leur dimension ou leur niveau d'équipement, prioritairement destinés aux groupes de revenus moyens et élevés.

En outre, ces opérations donnent aux pouvoirs publics - dans le cadre de leurs agences spécialisées - plus un rôle de régulateur et de coordinateur qu'un rôle de producteur, libérant ceux-ci - en principe du moins - de tâches qui, dans nombre de pays en développement, absorbent une partie importante de leur capacité d'intervention en matière foncière ; une réponse appropriée étant donnée à la demande des classes moyennes, les pouvoirs publics peuvent concentrer leurs interventions sur les secteurs de la demande faiblement solvable.

TABLEAU 1 : BUDGET DU PROJET (millions de Won)

REVENUS		DEPENSES	
Vente des terrains au prix coutant	92369	Frais d'étude et de construction	80891
		Frais administratifs	2198
		Indemnisations	5000
		Fonds de réserve	4280
TOTAL	92369	TOTAL	92369

Source : City of Seoul, Re-Allotment Plan for Gaepo Land Readjustment Project, 1983
Ref. 21

TABLEAU 2 : VALEUR ESTIMATIVE DES TERRAINS A L'ACHEVEMENT DU PROJET

CATEGORIE	SUPERFICIE (pyong)	PRIX UNITAIRE (won)	VALEUR TOTALE (millions de won)
Terrains ordinaires	593 590		180 102
Terrains rendus	579 130	300 000	174 171
Ecoles existentes	39 540	150 000	5 931
Terrains au prix coutant (utilisations diverses)	551 597		92 369
TOTAL	1 145 187		272 471

Source : City of Seoul, Re-Allotment Plan for Gaepo Land Readjustment Project, 1983
Ref. 21

TABLEAU 3 : PLUS-VALUE TOTALE REVENANT AUX PROPRIETAIRES (millions de Won)

Valeur totale avant le projet	111 436
Valeur totale apres le projet	180 102
Plus-values	68 666

Source : City of Seoul, Re-Allotment Plan for Gaepo Land Readjustment Project, 1983
Ref. 21

TABLEAU 4 : REPARTITION DES PROFITS SUR LA PLUS-VALUE DANS LE PROJET GAEPO (CAS SELECTIONNES)
(1000 Won)

Cas	Taux de Reduction %	Avant la realisation du projet		1984		Plus-values V=Pb-Pa	Rapport de benefice (V/Pa)
		Superficie (m2)	Valeur globale du terrain (Pa)	Terrains rendus	Valeur globale du terrain (Pb)		
Cas A	70,3	2 995	72 150	859,7	902 695	892 733	12,4
Cas B	47,4	1 257	57 077	661,3	651 800	581 592	10,2
Cas C	50,0	1 590	28 938	325,7	325 700	285 187	9,8
Cas D	76,2	1 137	29 693	270,6	142 065	113 095	5,5
Cas E	75,6	2 354	44 255	575,4	215 775	157 820	3,5
Cas F	68,3	1 068	19 502	345,4	103 620	75 597	3,8

Source : Choi, Chang-Sik, In the Betterment Gains & Their Utilization for Urban Development, These de troisieme cycle, Graduate School of Environmental Studies, Seoul National University, 1984, p. 65. (ref. 21)

Enfin, les opérations de Land Readjustment n'impliquent pas, ou peu, le recours aux procédures d'acquisition, coûteuses pour les pouvoirs publics. Garantissant un recouvrement des coûts, elles permettent de réduire le montant des ressources publiques consacrées au secteur du logement destiné aux classes moyennes et d'affecter ces ressources en priorité au secteur du logement social.

Ce schéma n'est, bien sûr, que théorique et l'expérience des dernières décennies en Asie tendrait à démontrer que les projets destinés aux groupes à bas revenus ne sont pas financés par le surplus ou les surprofits dégagés à l'occasion des opérations de Land Readjustment.

Plus : on assiste au Japon, en Corée et à Taiwan jusqu'au début de la décennie 1980, à une relative autonomisation des filières de production de terrains à bâtir pour les classes moyennes. Le dynamisme de ces filières est porté par un fort taux de croissance économique et une demande soutenue des groupes sociaux bénéficiant de cette croissance. La production de terrains à bâtir dans le cadre des projets de Land Readjustment s'inscrit dans cette logique : ce n'est pas une logique de production foncière à objectif social mais une logique d'accumulation et une logique spéculative. L'inflexion des projets vers des objectifs plus "sociaux" est en fait observable, en Corée, au moment même où la technique de Land Readjustment est remise en question.

Un troisième niveau d'analyse nous renvoie à la capacité qu'ont les administrations de la plupart des pays en développement à gérer techniquement de telles opérations. Cette gestion suppose un enchaînement de tâches nombreuses et complexes, des procédures administratives performantes mais souples, un personnel qualifié et motivé, un système d'information foncière précis et mis à jour, permettant une identification rapide des propriétaires, une demande solvable suffisamment importante, enfin un système de financement permettant le développement d'un secteur de la promotion foncière et immobilière.

Or ces conditions, réunies pour la plupart dans le Japon, la Corée et Taiwan des années 1950-1970, font précisément défaut à la plupart des autres pays de la région. D'où la difficulté d'y transférer ces techniques malgré l'intervention et l'assistance de plusieurs organisations nationales et régionales.

Ces faiblesses sont en particulier soulignées dans les deux Etats indiens du Gujarat et de Maharashtra où depuis plus de deux décennies ont été développés des projets de Land Readjustment (27). Le délai moyen d'exécution des projets, pour ne prendre que ce critère, y est de 14 ans, soit 2 à 3 fois supérieur à la moyenne constatée en Corée ou au Japon.

Une simulation de cas, faite récemment dans l'agglomérqation de Manille, souligne les difficultés que représente l'adaptation de

ces techniques de gestion foncière aux réalités d'un pays en développement à faible taux de croissance économique.

Une simulation de cas : une opération de Land Readjustment à Quezon City: Manille

L'étude de factibilité d'une opération de Land Readjustment a été proposée par la Metropolitan Manila Commission. Elle a le mérite de balayer un certain nombre de mythes quant aux mérites supposés des techniques de Land Readjustment (28).

Premier constat des auteurs : les insuffisances de l'offre de terrains pour les bas revenus à Manille à savoir : l'importance des réserves foncières contrôlées par un nombre limité de propriétaires (15 corporations revendiquent la propriété de 177 hectares à Manille) ; un taux d'accroissement de la population urbaine de près de 4% par an et un taux d'accroissement de 12% par an de la population vivant dans les slums de Manille : un coût des logements trois fois supérieur à la capacité de paiement des ménages.

Autres constats : les insuffisances du système actuel de gestion foncière, tant au niveau légal que fiscal et celles de la politique du logement : financements insuffisants, participation trop limitée du secteur privé, participation inadéquate du pouvoir local, manque de coordination entre administrations, absence de données.

L'introduction de la technique de Land Readjustment est présentée comme un moyen privilégié d'entraîner les propriétaires fonciers dans des opérations d'aménagement et d'équipement de terrain en les intéressant aux bénéfices de l'opération, sans mobilisation de ressources publiques et sans recours à des procédures autoritaires d'acquisition publique de terrains.

Eu égard aux obstacles et contraintes identifiés par les auteurs de l'étude, la technique du Land Readjustment semble peu adaptée. L'étude de factibilité confirme les limites actuelles du projet.

Le site retenu est à Quezon City dans la partie nord de Manille. Il couvre 49 hectares, divisés en 60 parcelles. 26 000 personnes habitent actuellement le secteur ; plus du quart sont des squatters.

Le plan de développement du secteur prévoit une zone résidentielle sur un tiers de la zone, une zone commerciale sur un autre tiers, le tiers restant étant consacré aux services, aux équipements et à une petite zone d'activité industrielle. (cf. figure 7 et 8).

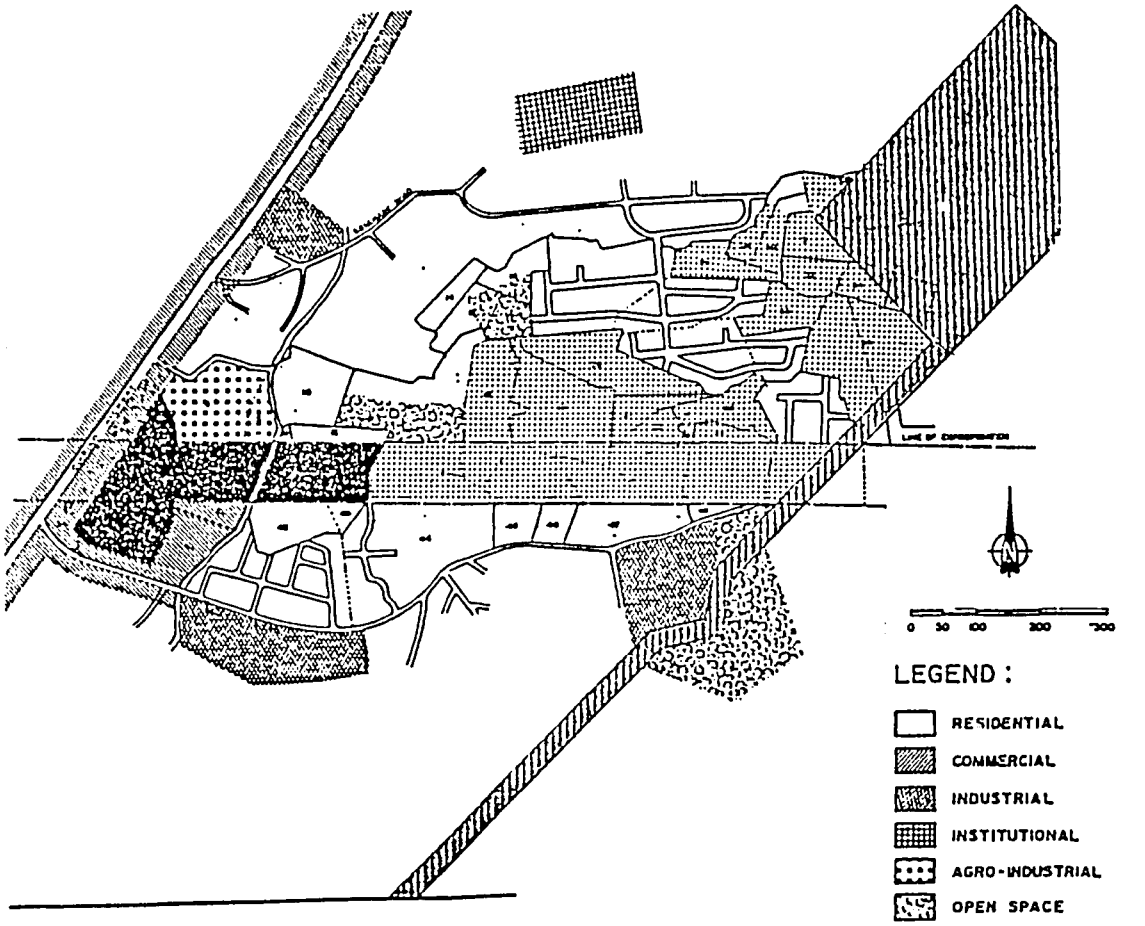


FIGURE 7 : PLAN ACTUEL D'ACTIVITE

Source réf. 28)

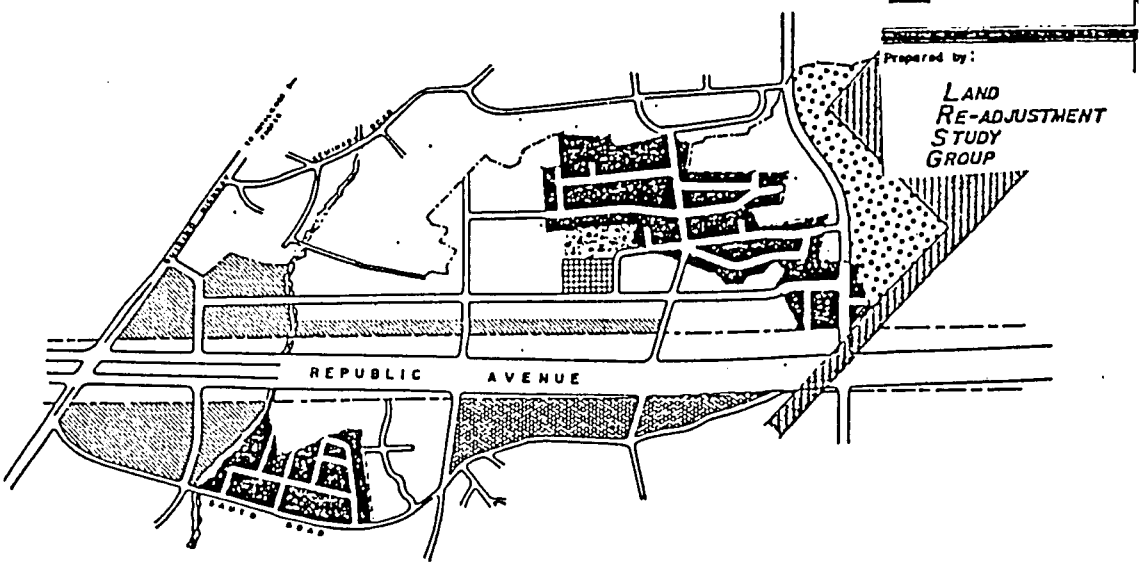


FIGURE 8 : PLAN DE DEVELOPPEMENT DE LA ZONE

La réalisation d'un tel projet suppose, selon les auteurs de l'étude :

- la création d'une agence gouvernementale dotée des outils techniques et légaux permettant de réaliser l'opération de Land Readjustment ;

- le regroupement volontaire des propriétaires de la zone au sein d'une structure dont le statut reste à définir.

Ces deux obstacles étant supposés surmontés, une proposition de redécoupage parcellaire a été faite, et différentes options, correspondant à des contributions différentes des propriétaires, furent proposées.

La simulation financière de ces options permet de conclure que le projet n'est pas réalisable :

- l'accroissement du prix du sol induit par l'opération ne justifie pas l'investissement en capital qu'elle a requis ;

- la capacité de paiement de la population cible est limitée ;

- les coûts de construction et les normes actuelles en matière d'équipement sont trop élevés ;

- des ressources extérieures devront être mobilisées pour assurer le relogement des 1 000 familles de squatters installées sur la zone.

Une enquête d'opinion réalisée par les auteurs du projet auprès des propriétaires, d'une association professionnelle de promoteurs et de résidents de la zone souligne l'intérêt suscité par une approche dont le principal mérite est d'accroître l'offre foncière ; elle est en particulier perçue comme une alternative acceptable à l'expropriation. Mais les plus grandes réserves sont émises quant à la rentabilité de tels projets dans un contexte économique de crise et de stagnation du niveau de la demande. La population de squatters exprime, quant à elle, une opinion hostile, considérant que de tels projets supposent préalablement son éviction, sans garantie institutionnelle de relogement.

VI. LES OPERATIONS DE LAND SHARING : UNE REPONSE POSSIBLE AUX PROBLEMES DU LOGEMENT POUR LES BAS REVENUS DANS LE CONTEXTE DES PAYS EN DEVELOPPEMENT

A. Un contexte et des objectifs différents

La demande de terrains et de logements par les groupes à bas revenus dans la majorité des villes des pays en développement prend souvent la forme d'une demande de régularisation d'une occupation de fait. C'est également souvent, dans le même temps, une demande

d'équipements ou d'amélioration des équipements existants. C'est enfin une demande de terrains de petites dimensions dotés d'équipements minimaux selon des normes révisées, impliquant de faibles coûts de construction.

Les projets de sites et services et d'amélioration de l'habitat insalubre répondent en partie aux besoins, mais en partie seulement : ils ne permettent pas de lever l'obstacle foncier qui constitue un facteur primordial de blocage dans l'exécution des projets et accroît souvent leur coût dans de très fortes proportions.

A la différence du Land Readjustment ou du Land Pooling, les opérations du Land Sharing visent spécifiquement une population à bas revenus et en situation foncière précaire. Elles ont, en commun avec les opérations de Land Readjustment, une conception identique de l'intervention des pouvoirs publics (coordination entre acteurs, gestion technique de l'opération mais intervention directe limitée) ; elles impliquent également un redécoupage du parcellaire ; elles sont supposées ne pas dépendre de subventions extérieures ; elles sont souvent l'occasion d'opérations de péréquation, permettant d'assurer la prise en charge d'une partie des équipements du périmètre aménagé par la location ou la vente de terrains à usage commercial (1).

B. Les principes du Land Sharing

La notion de Land Sharing renvoie toutefois à une situation foncière initiale différente de celle prévalant dans le cas d'opérations de Land Readjustment : le terrain est déjà occupé par une population de squatters ou de locataires. L'objectif est alors d'assurer la mise en valeur optimale du terrain en trouvant un compromis entre les intérêts du (ou des) propriétaire(s) et ceux des occupants.

La technique de gestion foncière proposée vise donc à partager le terrain entre son propriétaire et ses occupants. Cette technique suppose, au niveau physique, un aménagement du terrain permettant d'en libérer une partie et d'accroître, sur l'autre partie, la densité d'occupation : rationalisation du découpage parcellaire, construction sur deux niveaux, etc...

L'objectif est, en effet, dans toute la mesure du possible, de reloger les occupants sur le site et de garantir leur statut juridique d'occupation (bail pluriannuel ou accession à la propriété). Trois catégories d'acteurs sont donc mises en relation les unes avec les autres : le (s) propriétaire (s) foncier(s); les occupants, l'agence opératrice. Le rôle de celle-ci est donc tout à la fois de gestion technique de l'opération et de gestion sociale : l'opération de Land Sharing reconnaît la légitimité des revendications - contradictoires - du propriétaire et des occupants du terrain. L'agence opératrice doit donc gérer un conflit et lui

trouver un issue qui évite la confrontation. La fonction de négociation de l'agence est essentielle. D'elle dépend la factibilité de l'opération.

C. Une techique de gestion foncière historiquement et culturellement marquée

La notion de Land Sharing est historiquement marquée par le contexte foncier et socio-économique de Bangkok. Cette notion s'est progressivement dégagée puis précisée dans le cadre des opérations d'amélioration de l'habitat insalubre entreprises dans la seconde moitié des années soixante-dix. La population visée étant constituée, pour l'essentiel, de locataires du terrain (plus rarement de squatters), les opérations d'amélioration ne pouvaient être entreprises sans que fût garantie la sécurité de la tenure. Assurer cette sécurité était d'autant plus important que cette population au statut précaire représentait près de 20% de la population urbaine ; c'était d'autant plus urgent que les tentatives d'évictions s'étaient multipliées à partir du début des années quatre-vingt (8), conséquences directes des pressions exercées sur les propriétaires fonciers urbains par le capital de promotion (2) (12), et des inquiètudes suscitées par les opérations de rénovation-réhabilitation chez les propriétaires de terrains urbains occupés par des squatters ou des locataires.

A l'origine des premiers projets de Land Sharing à Bangkok, il faut souligner le rôle joué par les organisations communautaires des établissements locatifs ou de squatters, ainsi que par le rôle de régulateur des conflits et de conseil technique joué par le National Housing Authority, à partir de 1973-1974. Le conflit du Soi Sri Nam Ngern n'a pas conduit à une opération de Land Sharing, mais tous les éléments permettant le recours à cette technique y sont rassemblés.

Etude de cas : le Slum du Soi Sri Nam Ngern (22)

L'intérêt de ce cas réside dans le fait qu'il a constitué, à certains égards, une opération-test préalable aux premières opérations de Land Sharing. Elle n'en est pourtant pas une : le propriétaire vendra par la suite le terrain aux occupants. Mais les procédures mises en place à l'occasion de cette opération, le renforcement - à l'initiative et avec l'assistance des pouvoirs publics - des structures communautaires, relais entre les résidents et l'agence d'exécution, préfigurent certains mécanismes de concertation sur lesquels reposeront, ultérieurement, les opérations de Land Sharing.

Le Soi Sri Nam Ngern est l'un des quelque 1 000 établissements de locataires - plus rarement de squatters - que compte Bangkok. Il est situé dans le nord de l'agglomération. Le terrain de 1,2 ha est occupé depuis 1967. Il appartient à cinq propriétaires, lorsque le National Housing Authority y programme une opération

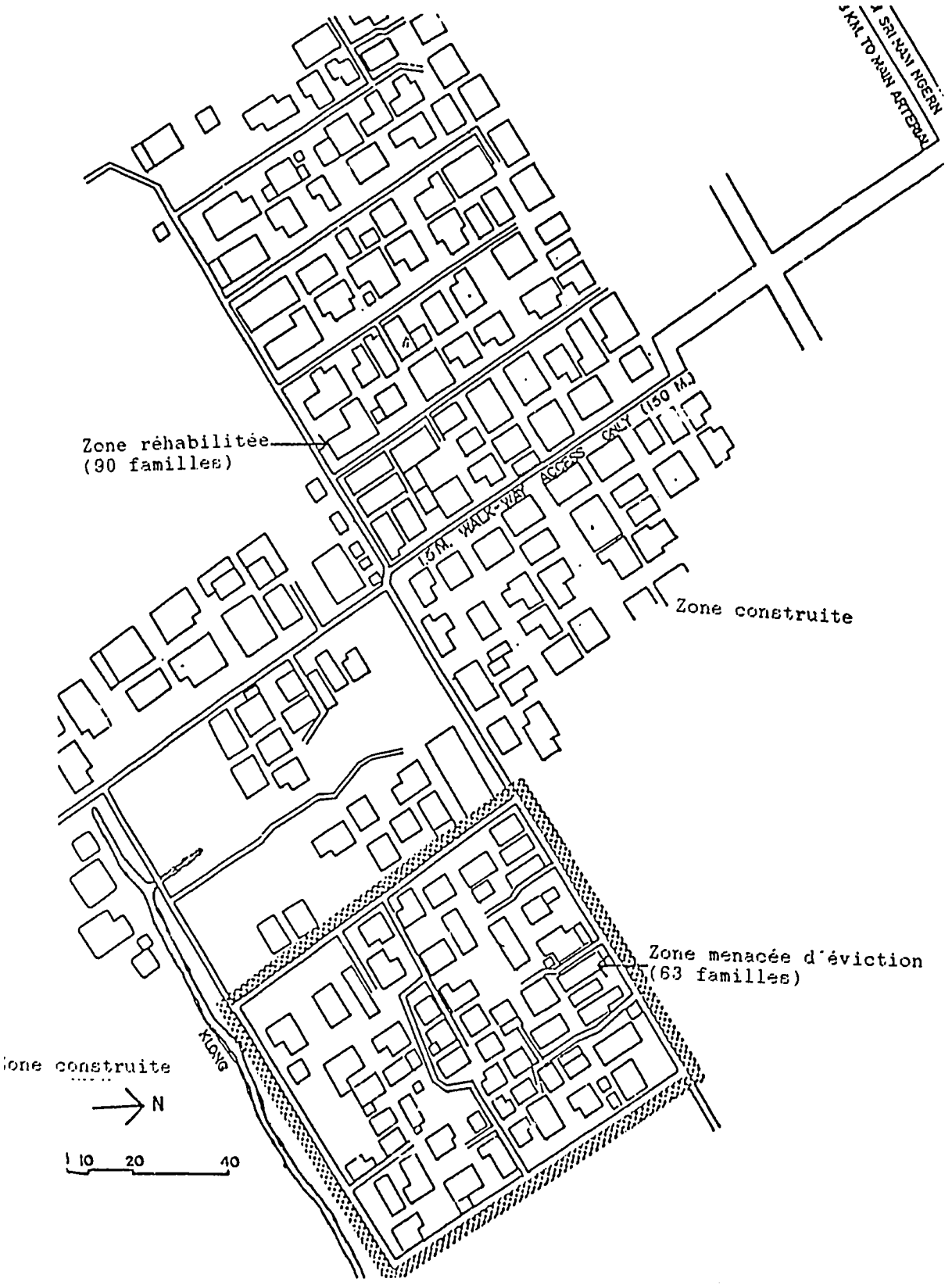


FIGURE 9 : PLAN ACTUEL DE LA ZONE FAISANT L'OBJET DE L'ETUDE DE CAS A SOI SRI NAM NGERN

conventionnelle de réhabilitation, et compte 153 familles. Quatre des cinq propriétaires acceptent que le N.H.A. enteprenne l'opération de réhabilitation , l'un d'eux refuse. Il s'agit d'une banque, devenue propriétaire suite au non-remboursement d'un prêt consenti à son propriétaire initial. La partie du terrain concernée (cf. figure 9) couvre 0,48 ha et abrite 63 familles qui paient, pour le terrain, un loyer mensuel de 1 à 2 $US. La banque, n'ayant pas vocation à gérer un tel terrain, cherche à le revendre en son état actuel, c'est-à-dire occupé par les familles de locataires. Les acheteurs potentiels font savoir qu'ils accepteront de garder cette population de locataires si chaque famille s'acquitte du paiement d'un droit d'occupation, forfaitairement fixé de 1 000 à 1 500 $US par lot ; ce seul droit - qui ne garantit d'ailleurs pas la sécurité de la tenure- représente 10 à 15 mois du revenu mensuel moyen des ménages du secteur concerné. La vente du terrain se traduirait donc, à terme, par une éviction de fait de la population de locataires.

La seule solution garantissant le maintien sur place de la population actuelle est le rachat du terrain par cette même population qui passerait ainsi du statut de locataire à celui de propriétaire.

Une rapide négociation s'engage alors entre quatre partenaires : la communauté vivant dans la zone, la banque propriétaire du terrain, la Government Housing Bank et la National Housing Authority, cette agence jouant un rôle de coordinateur central.

- Les ménages résidents acceptent le principe d'une accession à la propriété et estiment à 30 $US mensuels (soit 30% environ de leur revenu mensuel moyen) leur capacité de paiement ;

- La banque accepte de réduire de 15% environ le prix de vente du terrain qu'elle fixe ainsi à 80 000 $US ;

- La Government Housing Bank consent un prêt pouvant aller jusqu'à 15 ans, représentant 80% du prix d'achat du terrain, aux taux du marché (16% par an). Ainsi, les mensualités à payer pour un terrain de 60m2 varient de 25 $US pour un prêt sur 5 ans, à 15 $US pour un prêt sur 15 ans ;

- La G.H.B. consent également à ce qu'un prêt sur hypothèque soit attribué pour l'ensemble du terrain, avant subdivision et attribution de titres individuels aux propriétaires de lots. La communauté bénéficie donc d'un prêt collectif ;

- La N.H.A. assure la coordination de l'opération et sa gestion technique, financière et sociale (rôle d'intermédiaire entre les trois autres partenaires).

En un mois, en mai-juin 1982, les ménages concernés parviennent à réunir 20% du prix de vente de la propriété (19 000

$US) permettant ainsi à la GHB d'engager la procédure d'attribution du prêt.

Plusieurs arrangements internes à la communauté, ou passés entre celle-ci et des acheteurs extérieurs, permettent aux ménages les plus pauvres ou les plus âgés de s'acquitter de cet apport et de voir garantir leur droit à résider dans la communauté en échange d'un renoncement à leur propriété pleine et entière sur le terrain (maintien du statut de locataire, contrat de vente viagère, etc...).

A l'issue de cette phase, le plan de la zone peut être redessiné et les lots dans leur nouvelle configuration réattribués aux occupants qui reçoivent alors un titre foncier individuel. A la fin des travaux de réhabilitation, le N.H.A. se retire progressivement de la zone et la fonction de coordination qu'il a assurée est transférée à l'organisation élue représentant la communauté.

Les projets de Sam Yod et du Lock 12 de Klong Toey constitutent deux cas types de Land Sharing. Les opérations qui se déroulent en même temps sont de dimensions très différentes : 0,65 hectares dans un cas, 65 hectares dans l'autre. Elles intéressent deux communautés également très différentes.

Etude de cas : le projet de Land Sharing du Lock 12 de Klong Toey-Bangkok.

Avec 27 000 habitants répartis dans 6 000 unités d'habitations en 1983, Klong Toey est le plus important établissement de squatters de Bangkok.

Son développement remonte à la fin de la deuxième guerre mondiale. Le terrain appartient depuis 1939 au Port Authority of Thailand (P.A.T.). C'est un terrain marécageux adjacent aux installations portuaires (7).

Les deux tiers des actifs de Klong Toey sont des ouvriers sans qualification et des ouvriers de l'industrie ou des transports.

La moitié de leur revenu provient d'activités menées à l'intérieur de la communauté. En outre, la proximité du lieu d'emploi qu'est la zone portuaire explique largement l'attrait qu'exerce Klong Toey sur la population urbaine pauvre.

La première vague de squatting remonte aux années 1945-1968. Elle est marquée par plusieurs évictions mais la population concernée parvient à s'établir à proximité, sur une autre partie du terrain appartenant aux P.A.T. Les évictions importantes ont lieu au début des années soixante-dix. Elles sont la conséquence du plan d'extension du Port de Bangkok. Les méthodes brutales auxquelles ont recours les responsables du P.A.T. en 1971 suscitent

une forte résistance de la communauté et l'intervention d'acteurs extérieurs (universitaires, hommes politiques). La question du logement telle que révélée par la lutte des squatters de Klong Toey n'est pas étrangère à la création du National Housing Authority en 1973.

En 1972, le P.A.T. doit accepter la réinstallation des squatters sur une partie de son terrain, le "Lock 12" qui couvre 65 hectares. Les occupants s'engagent à quitter les lieux après une période de sept années. Parallèlement, le N.H.A. construit 3 500 appartements, dans le secteur de Klong Toey, entre 1976 et 1982.

A compter du milieu des années soixante-dix, on assiste à une consolidation de la structure communautaire, à une politisation du débat et à l'intervention de plusieurs O.N.G. aux cotés des squatters : cette évolution rend toute éviction difficile. L'organisation communautaire affirme sa légitimité.

L'accord de Land Sharing

Les termes de cet accord sont les suivants :

- Le P.A.T. récupére 39% du terrain du "lock 12", soit 15 ha sur 65 en vue du développement de ses installations.

- 61% du terrain occupé par les squatters (soit 39,7ha sur 65) sont loués au N.H.A. pour une période de 20 ans. Le loyer est de 0,012 $US par m2 et par mois et ne doit pas augmenter pendant la durée du bail. Le N.H.A. sera coresponsable du réaménagement de la zone avec les organisations communautaires, les O.N.G. concernées et d'autres agences publiques. Le réaménagement prévoit : la construction de 1 440 appartements, l'accueil des familles évincées des 15 ha de terrain repris par le P.A.T., le déplacement et la reconstruction de 1 600 unités d'habitations sur les 5 400 ha que compte la zone louée par le N.H.A. au P.A.T..

L'opération de réaménagement de la zone s'est traduite par un accroissement de 50% de la densité d'occupation du terrain, mais la surface de plancher par famille s'est accrue de près de 80% (fig. 10, 11 et 12).

La réalisation de l'opération a soulevé de nombreux problèmes. Parmi les plus importants on peut identifier :

- le problème de l'éligibilité pour l'accés au trames d'accueil destinées aux familles déplacées. Le demandeur doit apporter la preuve qu'il était résident de Klong Toey avant le 4 mai 1982 ;

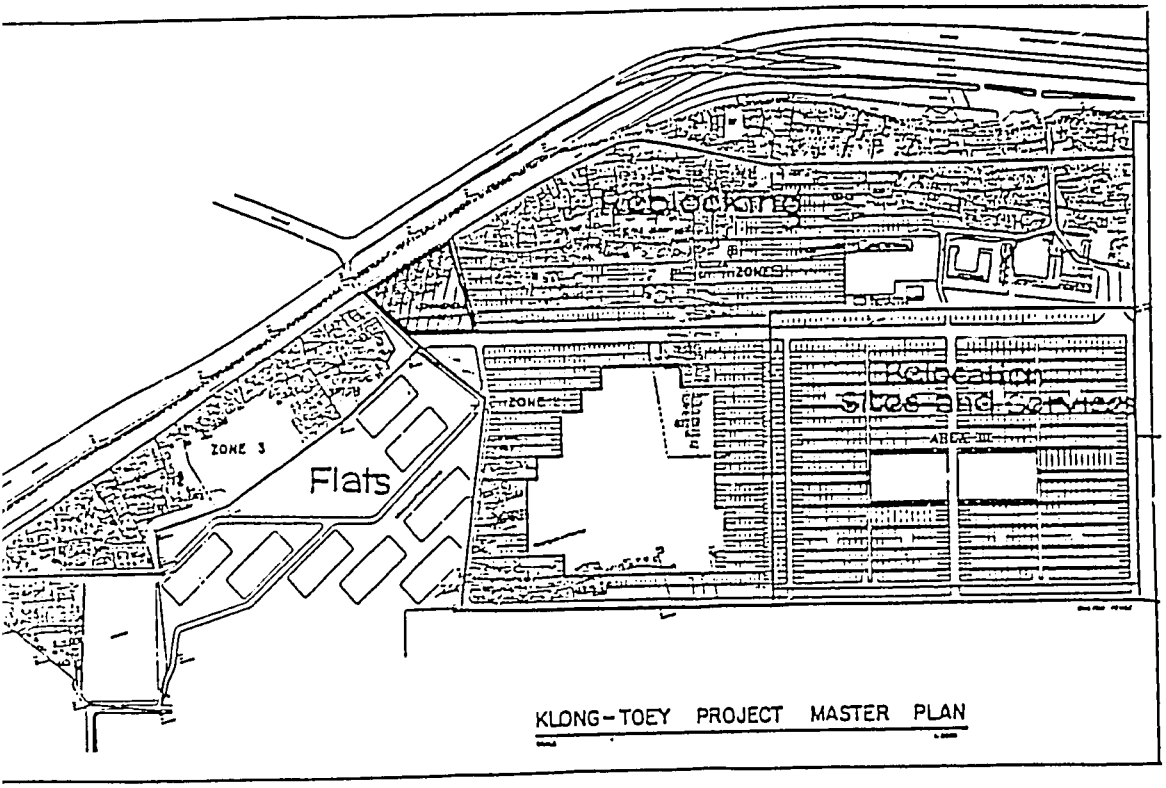


FIGURE 10 : DIFFERENTES FORMULES DE LOGEMENT A KLONG TOEY

Source réf. 7

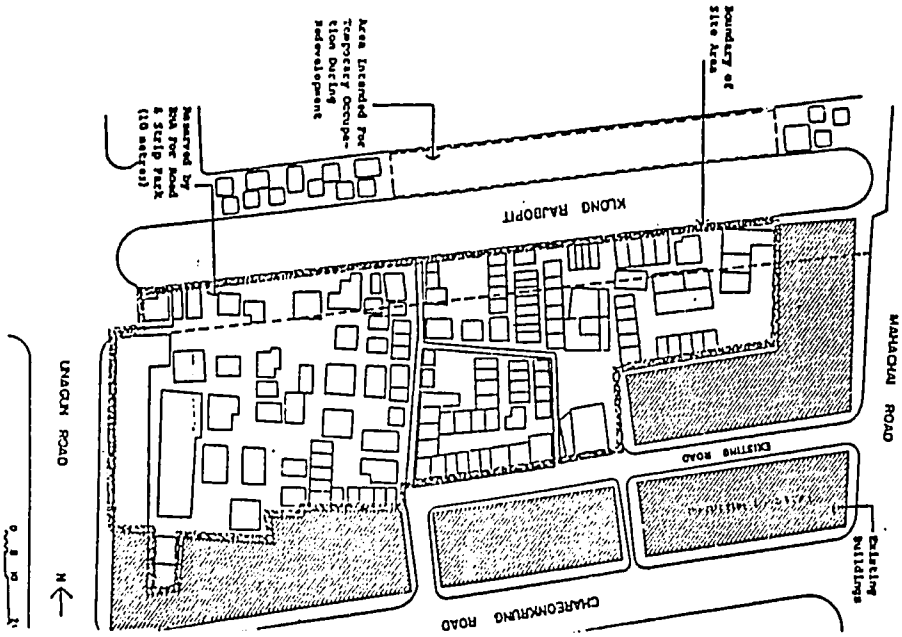


FIGURE 11 : LE PLAN DE SAM YOD AVANT LE PROJET DE LAND SHARING

Source réf. 22 and 23

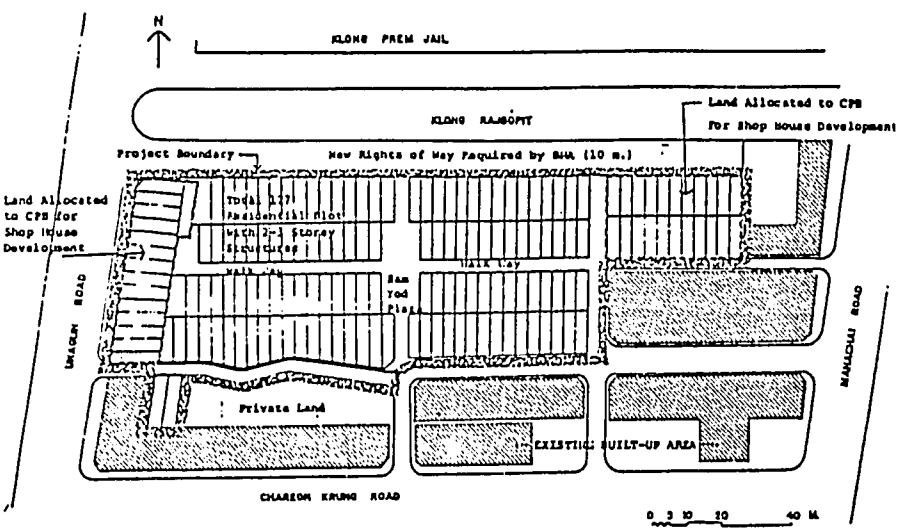


FIGURE 12 : SAM YOD. LE PLAN DE SAM YOD APRES LA REALISATION DU PROJET DE LAND SHARING

- le problème des locataires : un nombre important d'unités sont louées et ne peuvent être déplacées (1) sans l'accord de leur propriétaire (lui-même squatter du terrain). Le conflit a été généralement résolu au profit du locataire qui s'est vu confirmer son droit d'occupation par l'attribution d'un lot dans la zone d'accueil.

- Le problème financier : la reconstruction des unités d'habitation dans la zone d'accueil a été faite par les habitants. Mais ils ont bénéficié de tarifs préférentiels pour l'achat des matériaux de construction, d'une assistance technique. d'une aide directe- pour les plus pauvres d'entre eux - de l'armée royale thaïlandaise. La Gouvernement Housing Bank n'est pas intervenue, le statut foncier des occupants (locataires du N.H.A.) ne lui permettant pas d'obtenir de garanties suffisantes pour des prêts individuels. Les réseaux informels de collecte de l'épargne ont par contre fonctionné d'une manière optimale.

Le projet de Land Sharing de Sam Yod - Bangkok.

Sam-Yod est un "slum" regroupant, en 1981, 192 familles sur 0,65 ha, propriété du Crown Property Bureau (C.P.B.), qui contrôle près du tiers du patrimoine foncier public à Bangkok. Le slum est très bien situé par rapport aux zones d'emplois. Sam Yod est un cas classique : le terrain est loti et les lots sont loués. Le locataire y construit une unité d'habitation. Il est ainsi locataire du terrain et propriétaire de la maison qu'il occupe. Ce statut est instable et les risques d'éviction élevés (1) (8), quelle qu'ait été la durée d'occupation du terrain par les locataires (trois générations dans le cas de Sam Yod). Le fait d'être locataire d'un terrain du C.P.B. n'offre aucune garantie particulière.

En 1980, le feu détruit le slum. Afin d'éviter que le C.P.B. ne saisisse cette occasion pour évincer les locataires, le site est immédiatement réoccupé, dès la fin de l'incendie, par d'anciens occupants auxquels se sont joints quelques squatters.

En 1982, le slum comprend 20% de locataires, 60% de sous-locataires, 20% de squatters. Menacée d'éviction, la communauté élit un comité chargé de défendre ses intérêts et obtient avec l'appui d'un parti politique que le slum soit raccordé aux réseaux métropolitains d'eau et d'électricité. Sous la pression, le C.P.B. doit renoncer à évincer la population.

Une opération de Land Sharing, inspirée de celles mises en oeuvre en Inde dans le cadre du projet de redéveloppement de Hyderabad est donc envisagée. Elle est supposée permettre au C.P.B. de sortir d'une situation qui est bloquée.

---

1 Il s'agit de structures en bois, facilement démontables et transportables.

Le projet (22) (23)

Une Equipe d'Exécution du Projet est constituée. Elle regroupe le N.H.A. et une O.N.G., le Building Together Association. Elle possède une bonne expérience en matière de gestion de projets et de logements pour les bas revenus. C'est cette équipe qui suscite, en 1982, l'élection de représentants de la communauté; c'est elle qui assurera la communication entre la communauté et le C.B.P..

Au début de 1982, le N.H.A. obtient un accord de principe du C.P.B. pour entreprendre l'opération de Land Sharing.

Le principe retenu est le suivant (fig.13 et 14) :

- le C.P.B. recevra 29% du terrain (1 868m2) le long des axes routiers, pour la construction d'immeubles à usage commercial ;

- les 192 familles seront relogées dans un habitat jointif de 1 à 4 niveaux, avec une façade sur voie très étroite (4 mètres). Les 31 familles de locataires et les squatters partageront les 2 à 4 niveaux des habitations construites sur les 96 lots restants. Les logements seront livrés semi-finis ;

- les occupants seront locataires du C.P.B. qui garantit leur occupation par la signature d'un bail de 20 ans. Ils seront propriétaires de leur logement qu'ils pourront acheter grâce à un prêt sur hypothèque de la Government Housing Bank ;

- la communauté bénéficiera en outre d'une subvention de 80 000 $US (soit 400 $US par famille) au titre des subventions du N.H.A. aux programmes d'amélioration de l'habitat insalubre ;

- le crédit à court terme sera attribué par l'O.N.G. participant à l'Equipe d'Exécution du Projet.

L'opération ne sera achevée qu'en 1988. Elle s'est avérée en effet beaucoup plus longue et complexe que prévu et ceci pour des raisons techniques : la densité est déjà très élevée sur le site (1 320 personnes/ha) et ne peut être accrue qu'au prix d'une construction sur plusieurs niveaux ; une partie du terrain est en outre frappée d'alignement ; pour des raisons financières : le revenu moyen des ménages est à Sam Yod de 150 $US/mois (la moyenne pour Bangkok, en 1982 est de 250 $US) ; en raison du statut juridique des occupants (la forte proportion de sous-locataires et de squatters rend difficile la définition de critères d'éligibilité) ; enfin, l'hétérogénéité de la communauté compromet sa cohésion et réduit son pouvoir de négociation.

Les techniques du Land Sharing peuvent-elles constituer une réponse au problème du logement dans les villes des pays en développement?

Parce qu'elles visent une population à la fois à faible revenu et à statut d'occupation précaire, les opérations de Land Sharing ouvrent un assez large éventail d'interventions possibles en matière de production de terrain à bâtir. Elles méritent une attention toute particulière. L'expérience thaïlandaise des cinq dernières années souligne l'importance de cinq conditions-clés, pour assurer le succès d'une opération.

- L'existence d'un organisme opérateur assurant le montage technique de l'opération et la liaison entre les différentes parties (organisation communautaire, banque, propriétaires fonciers). Cet organisme opérateur peut être celui chargé de la réhabilitation de la zone ou de sa restructuration. Cet organisme opérateur doit, en particulier, bien maîtriser la technique du financement par péréquation.

- L'existence d'un système de financement du logement (banque du logement, banque de l'habitat) susceptible de s'adapter aux conditions imposées dans le cadre d'opérations visant des groupes à revenus bas et irréguliers. Le système doit être flexible dans les procédures suivies (reconnaissance du titre foncier collectif pour l'attribution du prêt dans la phase initiale de l'opération, par exemple) et suffisamment solide financièrement pour assumer certains risques (frais de gestion d'autant plus élevés que les prêts consentis sont faibles et leur durée importante ; prêts garantis par un terrain ou un logement dont la valeur sur le marché est parfois incertaine, etc...).

Cette dernière contrainte exclut a priori le principe d'un organisme de financement spécialisé dans ce type d'opération : sans subventions il risquerait d'être trop fragile.

- L'existence, du côté de la communauté, d'un système d'organisation sociale efficace, c'est-à-dire susceptible d'assurer la transmission de l'information entre les membres de la communauté, les institutions intervenant dans le cadre de l'opération et d'établir et de gérer un rapport de force avec le propriétaire du terrain. Cette condition est essentielle. La faiblesse de l'organisation communautaire est à l'origine des difficultés rencontrées dans le cas du projet de Sam Yod. A contrario, elle explique le succès du projet de Klong Toey. Deux décennies de luttes, plusieurs évictions successives (5 pour certaines familles) avaient renforcé la solidarité communautaire. "Sans force réelle au niveau de la participation populaire ; le Land Sharing est seulement une méthode paternaliste de réaménagement qui peut n'être, à la limite, qu'une autre forme d'éviction ; une fort organisation communautaire est une condition clé.. des questions telles que celles des coûts, de la tenure, du type de production de logement... ne peuvent pas relever de décisions prises par des techniciens mais au terme d'un processus de négociation" (7).

- Une structure administrative suffisamment efficace pour permettre

l'exécution de l'opération dans un délai relativement court, afin de tirer le meilleur parti de la capacité de mobilisation de la communauté tout en évitant que ne se transforme en affrontement la situation conflictuelle existant entre la communauté et le propriétaire du terrain.

- Enfin une volonté publique reconnaissant une même légitimité au propriétaire du terrain et à ceux qui en ont l'usage, pour peu que la durée et la permanence de l'occupation soient attestées.

VII. CONCLUSION : TECHNIQUES "INNOVANTES" OU REDEFINITION DU ROLE DES ACTEURS URBAINS ?

Les opérations de Land Readjustment/Land Pooling et les opérations de Land Sharing - forme de réallocation du sol urbain visant plus spécifiquement l'intégration des établissements irréguliers dans la trame urbaine - ont été un peu abusivement qualifiées de "solutions innovantes". Or ces opérations ne contiennent en elles-mêmes aucune "solution". Elles ne proposent pas, non plus, la mise en oeuvre d'outils, d'institutions ou de dispositions juridiques réellement "innovants".

Leur caractère novateur vient en fait du nouvel usage qu'elles fond des outils existants dans le respect des règles et contraintes du marché, du principe de droit de propriété et, en règle générale, du statu quo social.

Si l'on ajoute à cela que, dans le cadre de ces opérations, les pouvoirs publics interviennent surtout comme un agent coordinateur et régulateur, on comprendra l'écho rencontré par de telles pratiques auprés des partisans des politiques urbaines libérales et, en règle générale, des partisans du désengagement de l'Etat.

Aurait-on trouvé la solution permettant de réconcilier équité et efficacité et, sans intervention coercitive des pouvoirs publics, sans accroissement des dépenses publiques, dans le respect de la propriété et des lois et règlements régissant le fonctionnement et la gestion de la ville, de produire des terrains et des logements pour les bas revenus ? Car la question est là. La réponse n'est pas univoque.

Il est incontestable que les techniques de Land Readjustment répondent à un besoin : produire des terrains urbains par une utilisation plus rationnelle du parcellaire urbain, héritage et survivance, à la périphérie ou au coeur des villes, de modes de production aujourd'hui disparus.

Tout comme les opérations de remembrement foncier en milieu rural, les opérations de Land Readjustment supposent un long processus de concertation, les pouvoirs publics y jouant un rôle central. Là, rien de très nouveau.

La nouveauté des opérations de Land Readjustment tient essentiellement aux procédures privilégiées d'une part, au montage financier des projets, d'autre part.

Les procédures visent, formellement, à gérer des relations entre des acteurs dont les intérêts et les stratégies divergent. Dans la réalité, l'intervention des pouvoirs publics à travers l'organisme opérateur, se fait essentiellement au profit de deux groupes d'acteurs : les propriétaires fonciers - en particulier les plus importants d'entre eux - et le capital de promotion.

Le montage financier des opérations présente, quant à lui, un intérêt certain, puisqu'il permet l'"auto-financement" de grands projets d'aménagement et d'équipement. Le recouvrement direct des coûts de construction est garanti, l'organisme opérateur se rémunérant par prélèvement sur les plus-values d'urbanisation ; les propriétaires fonciers s'en acquittent sous la forme d'une contribution en terrains. Dans le contexte actuel de crise et de diminution des investissements publics, cette forme de financement des projets mérite une attention toute particulière.

Comme cela a été souvent souligné, procédures et montages financiers conduisent toutefois à un accroissement du prix des terrains, écartant des projets les groupes à faibles revenus. De même, les possibilités de financement par péréquation sont limitées, tout transfert au profit de groupes de revenus défavorisés étant susceptibles de réduire la rentabilité du projet.

Les opérations de Land Sharing, parce qu'elles visent des objectifs différents (le relogement d'une population, la consolidation de sa situation foncière, l'amélioration des logements et des services urbains) et touchent une autre population cible (les groupes à bas revenus des établissements irréguliers et non les classes moyennes) présentent un intérêt particulier. Une opération de Land Sharing est, avant tout, une opération de résolution de conflits, de recherche de solutions de compromis ménageant les intérêts des divers acteurs urbains. Ce ne sont donc pas tant les techniques qui sont novatrices, que les pratiques sociales qu'elles instaurent et sur lesquelles elles prennent appui. Ces pratiques sont novatrices - comparées à celles qui prévalaient jusqu'à la fin des années soixante-dix et sont encore aujourd'hui largement dominantes - en ce sens qu'elles reconnaissent une même légitimité aux divers acteurs concernés par l'opération. Ce sont ces raisons, plus que des raisons strictement techniques qui limitent la diffusion de la méthode de Land Sharing : elle suppose en effet, de la part de l'organisme opérateur, une bonne aptitude à gérer un conflit et une réelle capacité d'arbitre. Cela signifie que les pouvoirs publics, le pouvoir central en particulier, sont prêts à prendre des risques politiques et à se dessaisir, en particulier, de certaines de leurs prérogatives.

Ce rappel des limites inhérentes à ces deux techniques de gestion foncière que sont les opérations de Land Readjustment et les opérations de Land Sharing nous conduit à formuler en guise de conclusion deux observations.

La première a trait au bon usage de ces techniques : précisément parce qu'elles ne sont susceptibles de répondre qu'à certains types de besoins et de demandes, qu'elles sont soumises à certaines contraintes, les techniques de Land Readjustment et de Land Sharing doivent être combinées à d'autres modes plus conventionnels d'intervention sur le foncier (constitution, par achat ou acquisition , de réserves foncières publiques, financement et exécution de projets de lotissements ou de logements par les pouvoirs publics) mobilisant d'autres institutions (agences foncières, immobilières) et recourant à des modes diversifiés de financement (emprunts, financement par péréquation, avance des acheteurs, etc....).

La seconde observation a trait au rééquilibrage des pouvoirs que supposent - voire suscitent - ces techniques de gestion foncière. On peut en effet se demander si l'une des conditions nécessaires à l'exécution d'opérations de Land Readjustment et de Land Sharing n'est pas l'effacement du pouvoir central au profit du pouvoir local, une remise en question - déjà largement amorcée- des modes de gestion foncière étatiques centralisés, couteux et peu performants, une redéfinition du rôle et de la mission des agences publiques. C'est dès lors sur la dynamique du pouvoir local et sur sa capacité à gérer le foncier que l'on doit s'interroger. Le local constitue-t-il le cadre de nouvelles pratiques d'intégration de la ville réelle à la ville légale, de régularisation de formes irregulières de production et d'occupation de l'espace, d'un nouveau "contrat social urbain" qui ne serait fondé ni sur la contrainte, ni sur l'exclusion ?

REFERENCES AND BIBLIOGRAPHY

1. Angel, S., and S. Tanphiphat. Slum Reconstruction. Land Sharing as an Alternative to Eviction: The Bangkok Experience, in S. Angel, R. Archer, S. Tanphiphat and E. Wegelin, eds., Land for Housing the Poor. Singapore: Select Book, 1983.

2. _____, R. Archer, S. Tanphiphat and E. Wegelin, eds. Land for Housing the Poor. Singapore: Select Book, 1983.

3. Archer, Ray W. Transferring the Urban Land Pooling Readjustment Technique to the Developing Countries of Asia. Bangkok: Urban Technology. H.S.D. Working Paper No. 24, December 1987.

4. _____. Outline of an Approach for Guiding/Managing the Metropolitan Expansion of Asian Cities. Bangkok: Human Settlements Division, Asian Institute of Technology. H.S.D. Working Paper No. 23, August 1987.

5. _____. The Possible Use of Urban Land Pooling/Readjustment for the Planned Development of Bangkok. Bangkok: Urban Land Program, Human Settlements Division, Asian Institute of Technology. H.S.D. Working Paper No. 17, April 1986.

6. _____. The Use of Land Pooling/Readjustment to Improve Urban Development and Land Supply in Asian Countries. Bangkok: Urban Land Program, Human Settlements Division, Asian Institute of Technology. H.S.D. Working Paper No. 14, October 1984.

7. Boonyabancha, S., J. Maier et al. Six Chapters of Klong Toey. A Case Study of People's Struggle and Housing Development by Land-Sharing. Bangkok, May 1987.

8. _____ and C. Buunag. Land Sharing in Bangkok. Assessment of Past Experience and Potential for Future Development. Bangkok, July 1985.

9. De Voy, S. Cooperative Housing and Community Development in Asia. Paper presented at the 5th ASEAN Planning and Housing Convention, Bangkok, January 22-25, 1986.

10a. Doebele, W.A., ed. Land Readjustment: A Different Approach to Financing Urbanisation. Lexington, Ms.: Heath & Co., 1982.

10b. _____. Recent Developments in Land Management Techniques. Paper presented at the 5th ASEAN Planning and Housing Convention, Bangkok, January 22-25, 1986.

11. Durand-Lasserve, A. Land and Housing in Third World Cities: Are Public and Private Strategies Contradictory? In Cities, Vol. 4, No. 4 (Nov. 1987), Butterworth & Co. Publishers Ltd., pp. 325-338.

12. _____. L'Exclusion des pauvres dans les villes du Tiers-Monde. L'acces au sol et au logement. Paris: L'Harmattan, 1986.

13. FIABCI. Proceedings of the Second International Shelter Conference, Vienna, Austria, September 10-12, 1986. Washington: International Association of Realtors, 1987.

14. Hosaka, Mitsukiko. Emerging Human Settlement Patterns in Metropolitan Fring Areas in the ESCAP region: A New Research Agenda. Paper presented at the workshop on Metropolital Cities in Developing Countries: Concepts and Methodology, Structure, Planning, Housing; Experience from Asia. Bangkok: Chulalongkorn University Department of Urban and Regional Planning, February 1987.

15. Ljung, P. and C. Farvacque. Addressing the Urban Challenge. The World Bank Policy Planning and Research Staff. Infrastructure and Urban Development Department. General Operations Review. Report INU 13, 1988.

16. Massiah, G. and J.F. Tribillon. Villes en developpement. Essai sur les politiques urbaines dans le Tiers-Monde. Paris: Editions La Decouverte, Cahiers Libres, 1988.

17. Myong-Chan, Hwang. Korea's Urban Land Development: A Case of Seoul. Paper presented at the International Seminar on Urban Development Policies Focus on Land Management, Nagoya, Japan, October 13-14, 1982.

18. Nishiyama, Yasuo. Kukaku Serei (Land Readjustment): A Japanese Land Development Technique. In Land Assembly and Development. A Journal of Land Readjustment Studies, a quarterly publication supported by the Lincoln Institute of Land Policy, Vol. 1, No. 1 (Spring 1987), pp. 1-14.

19. Panroj Islam, Prachumporn and Yap Kioe Sheng. Land Sharing as a Low-income Housing Policy: An Analysis of its Potential. Draft paper. Bangkok: Asian Institute of Technology, 1988.

20. Tae-Il, Lee. Different Applications of Land Readjustment Techniques in Urban Management: Experience of Korea. Paper presented at the 5th ASEAN Planning and Housing Convention, Bangkok, January 22-25, 1986.

21. _____. Land Readjustment in Seoul. Case Study of Gaepo Project. Paper presented at the International Seminar on Urban Development Policies Focus on Land Management, Nagoya,

Japan, October 13-18, 1982.

22. Tanphiphat, S. Thailan Country Study: Urban Land Management Policy and Experiences. Paper presented at the International Seminar on Urban Development Policies Focus on Land Management, Nagoya, Japan, October 13-18, 1982.

23. United Nations Centre for Human Settlements (Habitats). Rehabilitation of Inner City Areas: Feasible Strategies. Bombay: Building Repair and Reconstruction; Bangkok: Land Sharing. Nairobi: U.N.C.H.S., 1986,

24. United Nations Commission on Human Settlements (UNCHS). Soils and Human Settlements. Helsinki, April 25 - May 6, 1983. Two introductory reports by the Executive Director: 1. Etude et analyse de la situation actuelle; 2. Mesures recommandees aux niveaux national et international.

25. _____. Global Shelter Strategy to the Year 2000. Report of the Executive Director. Eleventh Session, New Delhi, April 6-12, 1988. Ref. HS/C/II/3. February 10, 1988.

26. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. Land Policies in Human Settlements. A Regional Overview on Current Practice Towards More Effective Utilization of Urban Land. New York: UN, 1985.

27. Vaidya, Chetan. Indian Plot Reconstruction Technique as an Innovative Method for Urban Land Planning and Development. Paper presented at the 6th NHA/IHS/AIT International Seminar on Housing, Bangkok, Thailand, January 1984.

28. Von Einseldel, N.A. A Case Study on the Applicability of the Land Readjustment System in the Philippines. Paper presented at the International Seminar on Land Readjustment, Tokyo, Japan, March 19-25, 1985.

PROCESSUS DE REDRESSEMENT D'UN QUARTIER NON REGLEMENTAIRE
LE CAS MONFLEURI (MAROC)

Par Filali Belhadj Abdelaziz
Directeur Technique de l'Agence Nationale
de Lutte contre l'Habitat Insalubre

I. INTRODUCTION

La présente communication se propose de mettre en relief les quelques contraintes et résultats dans l'opération de redressement d'un quartier non réglementaire (clandestin) et ce, sous ses divers aspects (techniques, financiers, organisationnels et humains) mettant en exergue le caractère complexe du développement urbain clandestin et les problèmes qui en découlent.

Ce travail décrit également les mécanismes mis en place par l'Administration pour régulariser le secteur et montrer comment la concertation entre les Pouvoirs Publics, les promoteurs privés clandestins réorganisés et la population, a pu conduire à une dynamique du développement immobilier selon un cadre règlementaire.

L'action menée au niveau du quartier Monfleuri à Fès n'était à l'origine qu'une simple intervention publique ayant pour objectif de répondre à des problèmes d'ordre urbanistique. Cependant, la multiplicité des paramètres pris en compte lors des diverss tentatives de réaménagement du quartier a nécessité diverses actions. Les effets conjugués de ces derniers ont contribué à la mise en place d'une approche originale et plus opérationnelle.

De l'aménagement foncier à la gestion urbaine du quartier en passant par les divers problèmes de l'urbanisation (la restructuration, la construction, les implications des Pouvoirs Publics et du secteur privé, l'investissement, le financement des infrastructures etc...), l'expérience s'est ouverte sur plusieurs champs de réflexion et de recherche qui ne permettaient pas de marquer une pause sans courir le risque d'être dépassé par la réalité sur le site.

Un modèle théorique élaboré sur la base de l'évolution du quartier et discuté périodiquement avec les acteurs impliqués dans l'opération, permit, à chaque phase, d'apporter des solutions pragmatiques selon une réflexion d'ensemble sur le projet. Un va-et-vient permanent entre la vision globale, généralement théorique (intégrant les données de la ville et du quartier), et son adaptation sur le terrain, ont permis d'aboutir à la réussite de l'expérience et à régulariser une grande partie du quartier.

Les Pouvoirs Publics, tant au niveau local que central, ont encouragé l'opération de redressement du quartier, pour tenter d'approfondir les mécanismes jusque là qualifiés de spontanés et d'effectuer une recherche expérimentale pouvant servir de modèle pour d'autres opérations similaires.

Si l'habitat clandestin au Maroc s'adresse apparemment aux couches sociales à faibles revenus, il est devenu entre 1976 et 1980, une solution privilégiée pour l'ensemble de la population qui trouve refuge dans la simplicité de ses procédures (aucune) et les coûts de son foncier, fuyant ainsi un marché foncier légal

Previous Page Blank

particulièrement sélectif et onéreux.

D'une structure simple et efficace, le phénomène de l'habitat clandestin a pu s'adapter à toutes les demandes du marché et constituer un grand frein au système règlementaire. C'est à travers lui qu'une nouvelle forme de promotion immobilière s'est imposée, produisant intensément des logements en dur à des prix défiant toute concurrence.

Dans le cas de la ville de Fès et d'après les données du Schéma Directeur d'Urbanisme (SDUF), l'habitat clandestin comptait 5% du parc immobilier total de la ville en 1970 et couvrait une surface brute de 10 ha localisés à l'est de la Médina . En 1980, cette proportion était passée à 35% et le phénomène clandestin couvrait environ 200 ha, s'étirant vers toutes les extrémités de l'aire urbaine.

Le taux d'urbanisation clandestine représentait jusqu'à 12% par an pour les années 1976/79, période dans laquelle 75% à 90% des logements réalisés à Fès étaient de type clandestin. De la villa coûteuse de 2 500 m2 à l'immeuble de 5 étages, l'habitat clandestin a pu être considéré comme le grand système de production de logements.

La spéculation que connaissaient tous les terrains de la ville et leur reconversion par le développement de l'habitat clandestin, n'a pas épargné le quartier Monfleuri, d'autant qu'il est vaste, plat et d'un accès facile.

Le quartier Monfleuri est limitrophe du périmètre municipal de Fès et couvre une superficie de 300 hectares.

Les enquêtes préliminaires menées en vue de l'établissement du dernier plan d'urbanisme de 1980 ont montré que plus de 50 hectares avaient été morcelés clandestinement entre 1976 et 1980 ; c'est ainsi que près d'un millier de parcelles de superficies allant de 40 m2 à 300 m2, ont été disséminées sur l'étendue du quartier.

Sa situation géographique (zone périphérique), institutionnelle (commune rurale), et le faible coût du support foncier, ont permis l'installation d'un mécanisme de production de lotissements et de logements clandestins qui allait, en l'espace de quatre années, changer la morphologie du quartier et la hisser au rang des quartiers d'absorption rapide de la demande.

II. LE FONCIER ET L'ACTION DE POUVOIRS PUBLICS

A. L'évolution de la structure foncière du quartier

Jusqu'en 1969, l'assiette foncière du quartier était constituée par un morcellement parcellaire légal (de superficies égales ou supérieures à 1 ha) conforme à la règlementation des

zones périphériques du Dahir de 1953. Ces morcelleemnts découlaient du partage de grandes exploitations agricoles coloniales situées à la périphérie de la ville.

D'autres morcellements (faits généralement dans l'indivision) devaient déboucher, dans les années soixante-dix, sur des superficies inférieures aux normes règlementaires appliquées pour les zones périhériques des villes ; de ce fait, ils ne permettaient pas l'inscription dans les livres de la Conservation Foncière.

De grandes mutations, engendrées par les différents morcellements, furent opérées sur l'assiette foncière du quartier ; une revalorisation plus importante des terrains a été atteinte dépassant celle habituellement constatée dans le quartier. Le prix du m2, très bas vers les années soixante (de 3 à 5 000 DH l'hectare), a connu des augmentations sucessives relativement importantes et à un rythme soutenu 20 DH/m2 de 1968 à 1971 ; 25 DH/m2 de 1970 à 1975. En 1976, la parcelle de 2 500 m2 valait 50 DH/m2 en zone résidentielle. Trois années après (1979), le prix avait doublé (100 DH/m2), puis quintuplé en 1981, atteignant 240 DH/m2 brut.

Pour les petites parcelles de 100 m2 les prix ont évolué comme suit : 120 DH/m2 entre 1975 et 1976, 150 DH/m2 en 1977, 200 DH/m2 en 1978 et 300 DH/m2 en 1979, pour atteindre 350 DH/m2 en 1980.

B. Le processus clandestin

Parallèlement à l'évolution de la structure de la propriété foncière, des infractions ont été commises dans le domaine de la règlementation de l'urbanisme par les acteurs du développement clandestin. Elles sont de deux types, les unes liées à la nature du lotissement clandestin, et les autres à la valorisation des parcelles.

1. Le lotissement clandestin, processus et méthodes

Le lotissement clandestin présente deux types d'infraction à la reglementation de l'urbanisme (Dahirs de 1952 et 1953). La première consiste à lotir sans autorisation préalable, et la seconde en la vente de lots non équipés.

Des filières légales permettant aux lotisseurs de fonder leurs droits ont été utilisées de la manière suivante :

- L'établissement d'actes de ventes sous le régime du droit coutumier (Moulka) par des Adouls (notaires traditionnels) ; ceux-ci peuvent enregistrer les actes de mutation de propriété sans connaissance préalable des affectations du sol (souvent, les Moulkias établies font état d'utilisation du sol à des fins agricoles sur des parcelles de moins de 100 m2).

- Des actes de vente sous-seing privé établis par des écrivains publics, sont enregistrés et légalisés par les communes sans pour autant connaître la nature et la finalité de la transaction.

- Des actes de vente peuvent aussi être déclarés au Service de l'Enregistrement et du Timbre, et la vente est ainsi légalisée par les Pouvoirs Publics ; cependant, ce service ne s'intéresse qu'aux aspects financiers de la transaction.

- Des formes plus évoluées de lotissement consistent à créer des sociétés anonymes et à vendre chaque parcelle comme action au porteur ; le droit de jouissance de la parcelle "est laissé aux actionnaires".

Tout cet arsenal de moyens "légaux", mais non conformes à la règlementation de l'urbanisme, est bien maîtrisé par les lotisseurs clandestins, les écrivains publics et certains agents immobiliers. L'activité de ces acteurs s'est développée à un point tel que toute personne ayant déjà participé au processus pouvait devenir agent de reproduction du clandestin.

L'étude des lotissements clandestins montre que ce sont des professionnels expérimentés qui "lotissent" avec un maximum de maîtrise en faisant fixer sur le terrain l'implantation des parcelles morcelées par un topographe même non agréé et en procédant à l'établissement de contrats et de garanties pour sécuriser les acquéreurs, etc...

Par contre, les propriétaires terriens à la recherche de profits immédiats morcellent généralement "à la demande" et se trouvent confrontés à des problèmes plus graves, les entraînant souvent à des litiges (vente de parcelles chevauchées ou enclavées).

2. <u>La construction clandestine</u>

La construction des logement, dans le régime clandestin, échappe à tout système règlementaire : plans d'architecture et de béton armé, matériaux de construction, mise en oeuvre, limites des propriétés, respect des distributions (chambres, cuisine, etc...).

La rapidité de réalisation en vue de l'occupation par les ménages est la règle générale, car elle permet de les mettre à l'abri d'une démolition, même partielle (la loi n'autorisant pas la démolition d'une maison habitée) ; il s'agit donc de réaliser le rez-de-chaussée des logements en premier lieu et d'attendre, pour les finitions, que le quartier soit valorisé. Quant aux petits propriétaires, ils procèdent à la surélévation de leur logement sans tenir compte des problèmes d'insalubrité engendrés par l'étroitesse des rues (largeur souvent inférieure à 5 m).

C. LES POUVOIRS PUBLICS FACE AU CLANDESTIN

Les Pouvoirs Publics, leurs services ainsi que leurs instruments d'intervention dans la lutte contre les différentes formes d'habitat spontané, se sont trouvés désarmés devant la rapidité d'expansion du système clandestin ; les seules alternatives pour tenter de limiter son développement consistaient, soit dans le "laisser-faire" en l'absence de tout encadrement (financier, humain et technique) des communes responsables de la maîtrise et de la gestion urbaine, soit dans les démolitions partielles ou totales.

Cette impuissance des Pouvoirs Publics peut s'expliquer par le rôle que le secteur clandestin a joué dans la résorption du déficit du logement, auquel les institutions publiques et privées n'ont pu apporter de solutions. Par ailleurs, le phénomène de l'habitat clandestin a contribué à accroître la production de logements et à dynamiser le secteur économique du batiment et de ses composantes.

Mais alors, pourquoi les Pouvoirs Publics ont-ils rejeté le système clandestin sans chercher à favoriser son intégration dans un processus légal, en profitant de ses mécanismes et sa reproductibilité ? Quels sont les compromis possibles pour redresser des situations aussi difficiles, sachant que le clandestin, malgré ses apports, reste condamnable à cause des problèmes qu'il pose sur le plan de la gestion urbaine ? Serait-ce le transfert (depuis la Charte Communale de 1976) des attributions de l'urbanisme de l'Etat vers les communes qui a contribué au dérapage du système règlementaire de production de l'habitat, ou est-ce l'inadaptation de la législation de l'urbanisme (zonages, règlements, infrastructures,...) qui a conduit à cette situation?

III. METHODOLOGIE D'APPROCHE

La situation ainsi créée peut être décrite comme suit :

- Le quartier connaissait une valorisation intense, s'accompagnant de l'implantation d'une population toujours croissante. Il devenait urgent de l'équiper pour prévenir les risques de maladies engendrées par l'utilisation des eaux de la nappe polluée ou les catastrophes naturelles et physiques entraînées par l'implantation des constructions.

- Par manque de contrôle, les acteurs élargissaient la base physique du phénomène par un étalement sur tout le quartier, mettant en échec toute tentative de circonscrire le clandestin dans des limites maîtrisables.

- La commune rurale, bien qu'incapable de gérer le quartier, percevait cependant des recettes substantielles puisqu'à terme il devait intégrer le périmètre urbain de Fès.

- La Municipalité de Fès, plus riche et mieux dotée en moyens humains et matériels, ne voulait pas intervenir car elle était elle-même confrontée au développement de quartiers clandestins bien plus importants que celui de Monfleuri (Jnanats, Aounates, El Hajjaj, Sehrije Gnaoua).

- L'affaiblissement de l'Administration par les différentes interventions contradictoires de ses services et le manque de moyens humains et financiers rendaient la situation encore plus complexe.

- Il n'existait ainsi aucun "vecteur de communication" entre l'Administration et les intervenants pouvant aboutir à un compromis pour arrêter le phénomène.

Face à ces situations conflictuelles, la démarche adoptée pour le redressement du quartier Monfleuri s'est déroulée en trois phases.

A. Première phase : première tentative de redressement

Compte tenu des éléments analysés précédemment, il devenait impératif pour les Pouvoirs Publics d'intervenir, d'une part sur les rouages administratifs pour prévenir tout développement supplémentaires de l'habitat clandestin à Monfleuri, et d'autre part sur les intervenants (propriétaires terriens et agents immobiliers) et sur la population résidente. Des correspondances ont été adressées aux différents services administratifs locaux leur demandant de contribuer avec le Service de l'Urbanisme, à entreprendre le redressement du quartier :

- Le Service de l' Enregistrement et le Tribunal des Adouls ont été officiellement saisis pour refuser l'enregistrement de toute transaction liée au clandestin (morcellement ou construction).

- Les communes urbaines ou rurales ont été invitées à suspendre la légalisation des contrats relevant du clandestin.

- La Commune de Monfleuri a été contrainte de consulter le Service de l'Urbanisme pour toute demande de lotissement ou de construction.

D'autres mesures, allant dans le même sens, ont été prises par les Pouvoirs Publics. L'ensemble des propriétaires fonciers ainsi que les agents immobiliers impliqués dans le secteur ont été convoqués par les autorités locales pour, d'une part, les informer de la démarche entreprise par l'Administration et, d'autre part, prendre l'engagement formel de ne pas créer ou encourager le développement de l'habitat clandestin.

Il a été décidé de :

- débattre des problèmes du quartier et des difficultés à aboutir à des solutions durables si le clandestin n'est pas arrêté ;

- faire adhérer la population aux objectifs des Pouvoirs Publics et l'associer à la recherche de solutions pour le redressement du quartier ;

- d'informer la population sur les risques de prolifération d'autres lotissement sur des sites dangereux et d'aider les Pouvoirs Publics a dissuader les acquéreurs à recourir au clandestin ;

- créer le cadre d'une concertation entre les Pouvoirs Publics et la population pour la recherche des solutions aux problèmes du quartier, en commençant par les priorités (création des fontaines publiques, le ramassage des ordures ménagères, l'équipement en assainissement et en voirie).

La création d'une Amicale regroupant les habitants du quartier et les débats ouverts sur les nécessités et possibilités de redressement du quartier par les Pouvoirs Publics, ont perturbé le mécanisme de production de l'habitat clandestin et ont créé des tensions entre les divers groupes d'intérêts qui animent Monfleuri.

La concertation entre les Pouvoirs Publics et les agents du phénomène clandestin aboutit à la formation de cinq groupes :

- Les détenteurs du sol : propriétaires qui n'ont pas encore valorisé leurs terrains, mais qui attendent l'évolution du quartier pour agir.

- Les promoteurs spéculateurs fonciers, groupe de professionnels constitué soit de grands spéculateurs avec une assise financière importante, soit de petits spéculateurs souvent sans grands moyens, mais connaissant bien les mécanismes du clandestin. Ce sous-groupe qui, par son dynamisme, avait développé le clandestin, va jouer un rôle moteur dans le processus de redressement du quartier.

- Les promoteurs constructeurs : ce groupe est important en nombre et par le volume d'habitat clandestin qu'il a mis sur le marché. Sa recherche permanente pour adapter son produit à une clientèle peu solvable, le reléguait dans le système clandestin. Cependant, il reste apte à la reconversion dans le système réglementaire si le coût des parcelles reste abordable.

- Les intermédiaires : ce groupe est puissant par le rôle qu'il joue dans le système clandestin vu sa position entre le lotisseur et le consommateur ; il est constitué d'agents immobiliers professionnels ou occasionnels, de topographes agréés ou non, de dessinateurs de plans de construction, d'écrivains publics pour les contrats de vente ou d'achat et enfin de toute personne ayant

été directement ou indirectement impliquée dans le système clandestin (petit fonctionnaire, commerçant, entrepreneur, etc...).

- Les consommateurs : deux groupes importants sont à distinguer :

  . Les travailleurs émigrés à l'étranger (TME) qui ne disposent pas de moyens suffisants pour acheter le logement dans le système légal, voire clandestin. Il constitue l'un des groupes de pression les plus importants par son nombre, mais surtout par sa présence en force lors des vacances estivales. Sa participation au redressement du quartier devait être des plus efficaces par l'apport financier qu'il draina.

  . Le second groupe est formé d'enseignants, de petits commerçants, de petits fonctionnaires, d'ouvriers...

B. Deuxième phase : les grandes mutations

Des tables rondes entre les Pouvoirs Publics, le Service de l'urbanisme chargé de la coordination du projet et les acteurs opérant dans le quartier ont été organisées afin de débattre des propositions formulées en vue de l'équipement du quartier. Ces débats ont suscité l'intérêt général et ont contribué à établir un dialogue constructif entre Administration et administrés. Les thèmes développés ont abouti à rompre les liens qui se sont créés autour du phénomène du clandestin et à briser les contradictions entre les divers groupes de pression concernés. Cette phase a été la plus ardue car elle remettait en cause le système clandestin.

Les enquêtes, effectuées au sein de l'Amicale en vue de la compréhension des comportements de groupes et de leurs intérêts, ont poussé la coordination à analyser le pouvoir de chaque groupe de pression et à évaluer leur représentativité, leur structure, leurs intérêts convergents ou divergents afin de mettre en place les alliances nécessaires à la neutralisation des groupuscules opposés aux objectifs de redressement.

Les tendances décelées dans le quartier et les conflits apparus lors des diverses réunions ont poussé la coordination à tracer une première stratégie (à très court terme) pour faire avancer le projet consistant à :

- analyser rapidement les tendances de l'évolution du quartier et les groupes sociaux qui sont à l'origine de celle-ci ;

- chercher à donner une assise plus large à l'Amicale et à accroître sa représentativité ;

- procéder, par étape, à l'isolement des éléments opposés à l'expérience et minimiser leur action ;

- épuiser, dans le système clandestin, quelques-uns de ses circuits et les réadapter à une nouvelle méthodologie plus proche de la règlementation.

La coordination devint de plus en plus importante par son double rôle au sein des Pouvoirs Publics et de l'Amicale, pour créer une soudure entre les premiers et le secteur privé sous toutes ses formes. Compte tenu des problèmes rencontrés dans cette phase, il devint opportun de donner au processus ainsi amorcé un maximum de légitimité permettant d'aborder un nouveau tournant dans la stratégie du redressement entamée par les Pouvoirs Publics.

Cette nouvelle orientation s'appuyait su les éléments suivants :

- élargissement de la concertation aux groupes qui animent le secteur en renforçant le rôle de l'Amicale ;

- mise en place des règles du jeu en commun accord avec les parties prenantes, y compris l'Administration, pour tout ce qui concerne les démarches règlementaires ;

- poursuite du débat avec tous les intervenants pour rechercher les moyens les plus efficaces de bloquer le clandestin et équiper le quartier.

C. Troisième phase : le renforcement de la concertation

Cette phase consista à intervenir à deux niveaux : sur la réorganisation de l'Amicale et sur le plan d'urbanisme.

Au niveau de l'urbanisme d'abord, la démarche entreprit :

- de redresser la carte foncière du quartier et de visualiser son état d'occupation ;

- d'étudier les différents types de lotissements ainsi assemblés pour évaluer l'état de leurs structures et de leurs assemblages (découpages, tailles des parcelles, formes des parcelles, état des voiries de circulation, leurs emplacements et les diverses possibilités d'assemblage et de réorganisation avec les parcelles non encore construites) ;

- d'étudier les diverses formes de contrat de propriété et d'esquisser les démarches devant aboutir à une régularisation de la mutation de la propriété ;

- de regrouper l'ensemble des lotissements déjà réalisés clandestinement et de les intégrer à un nouveau plan de découpage du quartier permettant ainsi un repérage facile des petites parcelles et servant l'opération de réaménagement du quartier tranche par tranche ;

de présenter à l'Amicale un nouveau plan d'aménagement qui servirait de toile de fond pour le développement urbain ; une vision globale du redressement du quartier a été débattue avec le bureau de l'Amicale pour vulgariser les objectifs du nouveau plan et sensibiliser l'ensemble des intervenants à l'intérêt de son respect. Ce plan d'aménagement intègre une "zone de prévention" appelée à jouer le rôle de zone tampon entre le secteur clandestin devenu "Zone d'Habitat Economique" et la zone résidentielle déjà existante. Le quartier de Monfleuri devait devenir alors une véritable "Zone d'Aménagement Concertée".

Ce travail d'urbanisme devait être complété par la réorganisation de l'Amicale.

IV. LA REORGANISATION DE L'AMICALE

Dès les premiers mois d'exercice de l'Amicale, un certain nombre de difficultés apparurent :

- la complexite des problèmes débattus lors des réunions et les difficultés pour les résoudre ;
- le manque de moyens matériels et humains à mettre en place pour lancer le projet ;
- la faiblesse des moyens financiers de l'Amicale, celle-ci ne disposant pas de fonds pour financer ni les études techniques, ni les travaux ;
- la faiblesse des moyens de la commune et le manque de concertation entre les Pouvoirs Publics et les intervenants dans le quartier ;
- l'inexpérience de ses membres, vu l'originalité du travail a entreprendre.

Ces constations amenèrent les Pouvoirs Publics à entreprendre une politique visant la réorganisation de l'Amicale et l'adaptation de ses structures aux objectifs à atteindre. Cette organisation devait se baser sur les trois impératifs suivants :

- créer un cadre de travail de l'Amicale,
- renforcer l'expérience du bureau de l'Amicale,
- structurer l'Amicale par la mise en place de commissions spécialisées.

A. Créer un cadre de fonctionnement de l'amicale

Pour permettre de larges débats avec les divers intervenants, il a paru opportun d'installer le siège de l'Amicale ; celui-ci devait permettre, d'une part un contact facile pour l'information de la population sur les procédures légales et d'autre part de faire le point sur la situation du quartier et son évolution. Ce local devait servir également de lieu de dépot des dossiers de demandes d'autorisation, de régularisation des constructions ou de lotissements et d'antenne de la commune pour acheminer les divers papiers administratifs.

B. Renforcer l'expérience du bureau de l'Amicale

Vu le manque d'expérience des membres du bureau de l'Amicale et pour permettre une large représentativité, il était nécessaire d'intégrer au bureau les représentants les plus actifs des différents groupes concernés par le clandestin. Cette décision permit à l'Amicale de mieux profiter de leur expérience et de contrebalancer la pression des groupes opposés à la politique de redressement du quartier (intégration de petits spéculateurs fonciers et de petits promoteurs). L'Amicale devait s'ouvrir aussi à quelques représentants de la population des zones du quartier (responsables des coopératives) pour élargir la consultation à l'ensemble des acteurs et permettre une planification globale tenant compte des divers intérêts.

C. Mettre en place des commissions specialisées

La réorganisation de l'Amicale et sa subdivision en commissions spécialisées permettaient de répondre, et ce, d'une manière pragmatique, aux divers problèmes du quartier tout en procédant par priorités.

1. La commission de l'Information

Le role de cette Commission consistait en :

- la vulgarisation des procédures et des démarches administratives pour que la population ne soit pas livrée à elle-même ou à un spéculateur clandestin ;

- l'information de la population sur les problèmes de l'habitat non règlementaire ;

- la quête d'informations sur les tendances et les desirata des populations en l'aidant à résoudre ses problèmes et en encourageant les initiatives allant dans le sens du redressement du quartier ;

- la constitution d'une banque de données sur l'ensemble des mécanismes qui régissent le secteur, pour permettre une réflexion approfondie sur les actions à entreprendre.

C'est à partir du travail de cette Commission qu'il fut possible de traiter l'ensemble de l'information rassemblée par la coordination pour tracer, avec le Bureau , les programmes et les démarches à entreprendre en vue de la résolution des différents problèmes posés.

2. Les commissions techniques

La diffusion du modèle urbain recherché et de ses adaptations pour englober l'ensemble des besoins exprimés par la population, incita cette dernière à passer du stade de l'observation et de l'attente à l'adhésion.

Les commissions techniques spécialisées avaient comme objectfs de dresser l'état des problèmes du quartier et de proposer les actions propres à les résoudre. Chaque Commission devait hiérarchiser les problèmes et dresser un calendrier des interventions de l'Amicale. C'est ainsi que trois commissions ont été constituées :

- la commission chargée de l'équipement en assainissement et voirie,

- la commission chargée de l'équipement en eau potable, électrification et éclairage public,

- la commission d'hygiène.

La commission chargée de l'équipement en assainissement et voirie fut chargée (après la mise en place du système de financement) de faire appel aux BET et aux entreprises pour la réalisation des équipements structurants du quartier de Monfleuri et ce, en conformité avec le plan d'aménagement du secteur.

Cette commission, particulièrement active, a permis d'équiper une grande partie du quartier en assainissement et en voirie (hors site et in site).

La commission chargée de l'équipement en eau potable, électrification et éclairage devait, quant à elle, s'occuper des démarches à entreprendre avec la Règie pour programmer l'équipement de chaque zone du quartier qui aurait obtenu l'autorisation d'utiliser les équipements de l'Amicale.

Enfin, la troisième commission (hygiène) devait pour sa part fixer quatre objectifs essentiels pour le quartier :

- traiter les puits exploités par la population et procèder à l'installation de bornes-fontaines provisoires pour que la

population renonce à l'exploitation des puits pollués ;

- lutter contre la pollution de l'Oued Mehraz (qui traverse toute la ville de Fès) et prévoir son nettoyage périodique ;

- lancer la consultation et gérer un service privé de collecte des ordures ménagères ; l'Amicale s'engageait, quant à elle, à vérifier les recettes de l'entreprise concessionnaire et à garantir les paiements défecteux ;

- lutter contre l'installation d'activités nuisibles dans le quartier (avec le développement clandestin, Monfleuri était devenu un refuge de plusieurs activités semi-industrielles).

3. La commission du controle de l'urbanisation

Elle avait un double objectif : d'une part, controler l'ensemble du secteur pour dénoncer tout lotissement clandestin et d'autre part, superviser les constructions en cours sur les chantiers pour décourager les promoteurs qui, méconnaissant les règlements du quartier, risquaient de commettre des malfaçons.

Cette commission coordonna les relations entre les enteprises de travaux, les architectes et les topographes d'une part, et l'Administration et la commune d'aute part, ce qui permit au quartier d'intégrer l'urbanisation règlementaire.

4. La commission chargée des relations avec les administrations locales

Cette Commission devait diffuser auprès des administrations compétentes, les objectifs de l'Amicale et ses différentes réalisations.

Elle était également chargée de prendre les contacts nécessaires avec les services locaux afin d'établir la programmation des équipements à leur charge (Règie de l'eau et de l'électricité, Régie du transport urbain et enfin, la Municipalité de Fès pour toute infrastructure à caractère collectif : routes, collecteurs...).

V. LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

Face aux difficultés de maîtrise du phénomène clandestin par les Pouvoirs Publics et le manque de moyens financiers, institutionnels, techniques et règlementaires, l'expérience de Monfleuri n'aurait pu aboutir aux résultats escomptés si des mesures adéquates n'avaient pas été prises pour concrétiser les divers objectifs de l'Amicale.

Il fallait agir sur plusieurs axes pour rechercher les

compromis nécessaires pouvant débloquer tout processus de régularisation du quartier :

- proposer une nouvelle approche de la règlementation au niveau technique qui soit inspirée du système légal ;

- créer un système de coopératives par zone du quartier pour l'équipement in-site des lotissements ;

- mettre en place un système d'auto-financement simple et efficace des infrastructures de base.

Cette approche devait garantir, vis-à-vis des Pouvoirs Publics, le bien-fondé de l'institution de l'Amicale dans le montage de l'opération.

Ainsi, un travail important fut entrepris à plusieurs niveaux.

A. La réglementation du clandestin

A travers les premières investigations sur l'opération, la mise en place d'une règlementation simple et souple s'est avérée nécessaire pour permettre le passage du clandestin au système règlementaire.

1. La règlementation des constructions

Il a été constaté que les prix des terrains donnant sur les grandes artères (8 à 16 m) engendraient des constructions de plus de trois niveaux contrairement aux parcelles situées à l'intérieur des rues de moins de 8 m. En vue de la cohérence du quartier, il a été arrêté entre les Pouvoirs Publics et l'Amicale, une règlementation particulière.

- Toutes les parcelles donnant sur une rue de 5 m ou moins ne peuvent dépasser 2 niveaux sans commerces.

- A l'emprise de 5 à 8 m, les constructions peuvent être autorisées avec un troisième niveau, mais en retrait et sans commerces.

- A l'emprise de 8 m et plus, les constructions sont autorisées à 3 niveaux et peuvent recevoir des commerces et garages.

- Si un retrait est opéré sur la parcelle pour accéder à une hauteur différente, la construction édifiée ne peut recevoir que des commerces de quartier et ce, après accord de l'Administration.

2. L'Autorisation Provisoire de Construire

Pour stimuler le mouvement de la construction et permettre un contrôle plus efficace, il a été créé un type d'autorisation appelée "Autorisation Provisoire de Construire" qui, sur la base d'un dossier établi par un architecte, permet au propriétaire de valoriser sa parcelle ou de réaménager son logement ; cependant, certaines conditions préalables doivent être satisfaites en vue de l'obtention du "Permis d'habiter" :

- le dépot d'un plan modifié par un architecte ;

- le respect des normes de construction ;

- l'acquittement d'une participation (hors-site) avant le dépot du dossier par le demandeur ;

- l'engagement à la participation aux divers équipements du quartier (in-site).

3. La règlementation des lotissements clandestins

Les lotisseurs clandestins peuvent recevoir des autorisations provisoires de lotir et de vendre, si un dosssier contenant les pièces suivantes a été déposé :

- le lotissement clandestin avec l'état des ventes ou constructions déjà réalisées (avec des justificatifs de vente par les actes ou contrats établis) ;

- un nouveau dossier règlementaire dressé par un architecte ayant reconnu l'état du lotissement et les diverses propositions (conforme au P.A) à soumettre à l'Administration pour le redressement du lotissement ;

- l'engagement du propriètaire à équiper son lotissement conformèment à un cahier des charges règlementaire et à participer à l'effort commun pour l'équipement du quartier ; il devra, également, se substituer aux acheteurs absents (T.M.E. ou autres). A la suite de quoi, l'Administration lui permet de valoriser le reste de son lotissement conformément au plan approuvé par elle.

Pour les nouveaux lotissements, ils sont soumis à la même procédure tout en respectant les orientations du Plan d'Aménagement. Les lotisseurs doivent consentir, au profit de l'Administration, une hypothèque (en lots) dont le montant équivaut à leur participation ; ces lotisseurs s'acquitteront envers l'Amicale, en temps opportun, de leur participation financière aux équipements contre une main-levée.

L'ensemble des logements ainsi autorisés (clandestins ou pre-réglementés) ne doit être déclaré réglementaire que lorsque les

équipements hors-site et in-site sont réalisés et ce, conformément à la règlementation d'urbanisme,

La réalisation des réseaux de collecteurs d'assainissement et de voiries, du plan d'aménagement et de ceux du hors-site permet déjà aux nouveaux lotissements totalement équipés d'accéder directement à la règlementation par l'octroi du permis de construire règlementaire, et même le permis d'habiter avec la possibilité de se raccorder aux réseaux d'eau potable et d'électrification.

Les lotissements clandestins, par le biais de la création de coopératives, ont pu être équipés en V.R.D. et raccordés aux réseaux d'eau et d'électricité. Tout dossier de lotissement redressé (et déposé par une coopérative) ayant respecté les clauses de la règlementation du quartier, a pu accéder à l'inscription de ses parcelles dans les livres de la Conservation Foncière.

B. Le financement du redressement du quartier

Si les Pouvoirs Publics étaient disposés à accepter le redressement de Monfleuri, il est évident que le problème du retour à la règlementation supposait la mise en place des infrastructures V.R.D. (in-site et hors-site) que ni la commune rurale, ni la Municipalité n'avaient les moyens de financer. Les autorités, faisant confiance au travail sur le site, ne pouvaient pas recourir à des emprunts (F.E.C. par exemple) tant la situation était nouvelle et le caractère du projet expérimental.

Par ailleurs, l'Amicale, instituée en 1980, ne disposait pas non plus de fonds lui permettant de réaliser les études techniques ; la population résidente (aux logements éparpillés sur le quartier) ne pouvait pas financer à elle seule les équipements faisant défaut.

Plusieurs réunions entre les Pouvoirs Publics et l'Amicale devaient mener à des impasses. La politique qui semblait possible consistait à recourir au financement par la population et les lotisseurs et ce, par le biais de la régularisation et par l'Autorisation Provisoire de construire ou de lotir. La participation trouva ses assises dans le schéma suivant :

- pour chaque m2 au sol, les ménages devait payer 20 DH de participation à la réalisation des réseaux principaux de voirie, d'assainissement et d'éclairage public ; l'équipement interne (réseaux tertiaires) étant réalisé, quant à lui, directement par les habitants des divers lotissements ;

- les lotissements nouveaux (ou redressés) devaient consentir, au profit de l'Administration, l'équivalent d'une hypothèque garantissant le règlement de leur participation au coût des équipements. Cette hypothèque serait levée lorsque le

lotissement aurait réglé l'équivalent de 80 000 DH par hectare (devenu 10 000 DH par la suite), un abattement ayant été consenti par l'Administation pour encourager les lotissements règlementaires. Dans le cas où le lotisseur voulait réaliser une partie des équipements programmés par l'Amicale au lieu de verser sa participation, celle-ci pouvait accepter à la condition que les travaux à réaliser soient controlés par elle ;

- un compte bancaire était ouvert au nom de l'Amicale à la Trésorerie Générale de Fès pour les versements des participations financières.

C. Les coopératives et le redressement

Avec l'ouverture du quartier de Monfleuri à l'urbanisation règlementaire et son intégration au tissu urbain de Fès, les populations résidentes des lotissements clandestins commençèrent à s'organiser à travers l'Amicale pour équiper leurs zones en infrastructures V.R.D. (in-site) et à entreprendre la procédure de régularisation de leurs logements.

Les difficultés matérielles dues à l'absence des propriétaires des parcelles nues non valorisées (travailleurs immigrés, en général) et les problèmes juridiques liés à la situation des parcelles poussèrent l'Amicale à :

- encourager la population à se regrouper au sein de coopératives de quartier (pour l'équipement in-site et le branchement aux réseaux réalisés par l'Amicale) ;

- financer l'équivalent de la participation des propriétaires absents du quartier (T.M.E.) pour soutenir l'effort des coopératives par l'octroi d'un prêt garanti avec un maximum de 20 000 DH par coopérative ; la récupération des fonds aurait lieu quand les propriétaires concernés demanderaient l'autorisation de construire sur leur parcelle ;

- mettre à la disposition des coopératives des topographes agréés pour préparer les études et le suivi de l'exécution des travaux; ce sont ces topographes eux-mêmes qui doivent déposer le dossier règlementaire faisant état du lotissement redressé et des équipements réalisés ;

- le responsable de la coopérative devait être représenté soit au Bureau, soit dans une commission de l'Amicale pour pouvoir programmer de façon équilibrée les investissements de l'Amicale (auto-contrôle).

VI. LES REALISATIONS

Bien que les travaux d'équipement soient toujours en cours, le quartier a subi des mutations profondes permettant son intégration à la structure urbaine de Fès. Si les procédures décrites précédemment montrent comment s'est opérée cette métamorphose, quelques résultats peuvent être énoncés pour illustrer la réussite de l'expérience ainsi menée sur le quartier Monfleuri :

1. Dans le domaine foncier : la régularisation progressive des lotissements clandestins a pu être engagée pour corriger la carte foncière et permettre à la population de régulariser sa situation.

2. Dans le domaine de l'urbanisme : le plan d'aménagement provisoire a été élaboré par l'Administration en intégrant l'ensemble des lotissements clandestins réalisés jusqu'à fin 1980 et en définissant les affectations pour le reste des secteurs non urbanisés. Un travail plus pratique a été confié aux architectes privés sous le contrôle de la commission technique de la Province de Fès et de l'Amicale.

3. Dans le domaine de l'équipement : après la réalisation des études, l'Amicale a pu équiper tout le quartier en réseaux principaux d'assainissement et réaliser une grande partie des voiries prévues par le plan d'urbanisme. Elle a également réalisé deux petits ponts sur l'oued pour la circulation. Les autres équipements continuent à être réalisés dans le cadre de la concertation avec les administrations concernées (eau, électricité, transport urbain, téléphone, etc...).

L'équipement en infrastructure constitue 90 à 95% de l'investissement de l'Amicale ; ainsi, plus de 6 millions de DH ont été déjà investis pour l'équipement du quartier en réseaux principaux d'égouts et de voiries. Des crédits gratuits ont été accordés par l'Amicale aux coopératives du quartier pour achever l'équipement in-site de leur lotissement. La programmation des tranches d'équipement s'est faite en fonction de la zone ou du lotissement dont la participation financière a été la plus forte, d'où une émulation bénéfique pour le projet.

4. Dans le domaines de l'habitat : le développement de la promotion légale dans le secteur a permis de réduire l'impact de l'habitat clandestin et de réaliser un nombre important de logements ; entre 300 et 400 dossiers sont présentés chaque année à la Commission Technique pour avis. Ainsi, plus de 3 400 logements clandestins ont été réhabilités, et plus de 12 000 logements sont en cours de réalisation ou d'équipement (ce qui représente le 1/5 du déficit en logements à Fès).

5. Dans le domaine de l'environnement :

- l'assainissement de l'ensemble des zones construites a permis

d'éliminer toute pollution de l'Oued Mehrez. Des nettoyages de son lit ont été réalisés par l'Amicale, chaque fois que cela s'est avéré indispensable.

- l'équipement en eau potable a, pratiquement, éliminé l'utilisation des puits pollués.

- la sauvegarde des plantations existantes et la programmation des plantations sur les grandes artères ont redonné au quartier son aspect verdoyant.

- l'Amicale a pris en charge la collecte des ordures ménagères depuis 1980.

6. Dans le domaine social : en plus du rôle dynamique joué par l'Amicale au sein de la population par ses réunions hebdomadaires en présence de l'autorité locale, elle a pu favoriser l'implantation de certains équipements socio-collectifs tels que les mosquées et les jardins d'enfants, l'installation de deux médecins et d'un pharmacien, ainsi que la promotion d'activités sportives et artistiques.

7. Dans le domaine de l'emploi : le secteur, par sa forte dynamique, emploie plus de 2 000 ouvriers permanents par jour, contribuant ainsi à la résorption du chômage dans le quartier ou la ville en général.

ANNEXE : 1976/1988 LES GRANDES MUTATIONS OPEREES SUR LE CENTRE DU QUARTIER MONFLEURI

INTRODUCTION

A travers deux enquêtes partielles effectuées sur le site, nous avons voulu retracer l'évolution du quartier au moyen de quelques indicateurs pour mieux évaluer l'expérience et en dégager les éléments dominants. Nous avons effectué ces enquêtes sur la partie centrale du quartier, qui a constitué l'élément moteur de l'expérience ; elles se basaient, l'une sur l'évolution des parcelles et les diverses données qui leur sont liées (propriétaires, types de morcellements, etc...), l'autre sur l'évolution du secteur immobilier encouragé dans la promotion du quartier, et avaient les objectifs suivants :

1. étudier les mutations opérées sur les parcelles ainsi que l'evolution des prix au m2 des morcellements successifs ;

2. évaluer les tendances observées pendant les années 1976-1988 et montrer l'évolution des acteurs concernés ;

3. observer les mutations des acteurs du redressement particulièrement les petits lotisseurs clandestins et les petits promoteurs immobiliers.

L'étude élaborée à partir de ces enquêtes tente de synthétiser les transformations diverses subies par le quartier entre 1976 et 1988.

Le quartier Monfleuri a connu 3 phases remarquables de développement :

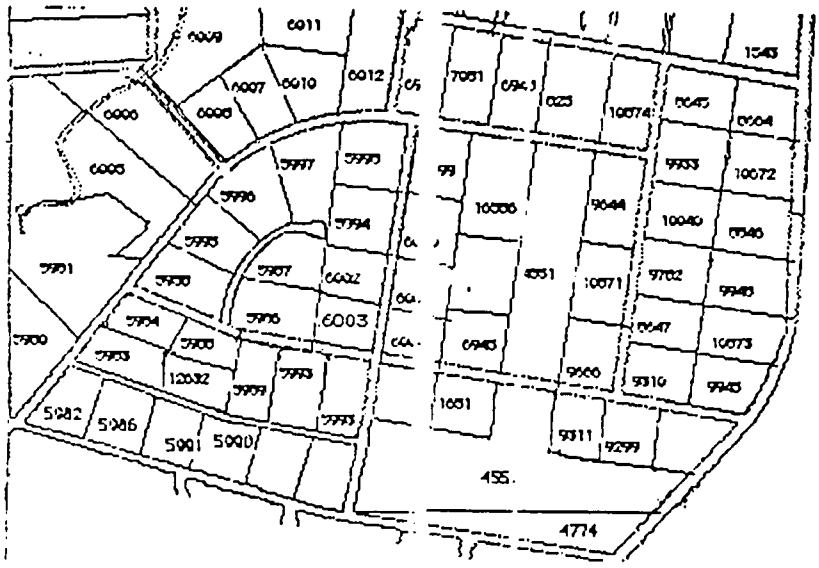
- de 1976 à 1980 : déclenchement et développement de l'habitat clandestin ;

- de 1980 à 1982 : affaiblissement du clandestin et remplacement par un système légal plus adapté aux problèmes du quartier ;

- de 1982 à 1988 : entrée du quartier dans le système règlementaire, point de départ des tendances de son développement urbain actuel.

I. LES MUTATIONS OPEREES DANS L'ASSIETTE FONCIERE

Les données précédentes sur le quartier Monfleuri ont montré que le dernier morcellement important du centre a été effectué dans les années soixante par le partage d'une ferme coloniale en parcelles d'une superficie d'un hectare.


6011
6012
6007
6010
6006
6005
5997
5996
5994
5991
5990
6003
12032
5982
5986
5991
5990
7051
10074
10072
10066
9044
10040
9546
4551
10071
9702
9945
10073
9310
9945
1651
9311
9299
455.
4774

Entre 1976 et 1982, l'enquête a fait apparaître, outre les catégories des propriétaires fonciers traditionnels, un nouveau type d'acquéreurs de terrains qualifiés de "spéculateurs" ou "promoteurs clandestins".

Nous avons voulu suivre l'évolution de ce nouveau type de promoteur urbain à travers la mutation de la propriété foncière, son action dans la promotion immobilière clandestine et légale et enfin ses transformations pendant les trois phases de redressement du quartier.

Nous étudierons particulièrement son impact sur la machine de production du logement social, ses tendances et les limites de son développement.

A. Le statut des propriétaires par lieu de résidence

L'enquête effectuée sur 24 parcelles montre que :

- 87% des propriétaires recensés résident à Fez et 50% d'entre eux sur le site même de Monfleuri ;
- 30% des parcelles ont fait l'objet d'une mutation entre 1976 et 1979 au profit de nouveaux promoteurs "spéculateurs" ; cette mutation a été opérée particulièrement entre les nouveaux propriétaires et les agriculteurs qui ne représentaient plus que 15% en 1980 ; une des catégories les plus anciennes, les commerçants, retient plus de 35% des terrains nus.

STATUTS DES PROPRIETAIRES PAR LIEU DE RESIDENCE

	Résident sur site	Résident à Fez	Résident autre ville	Résident à l'étranger	TOTAL
Agriculteurs	5				5
Commerçants	4	3		3	10
P. Fonctionnaires.	-	2	1		3
Promoteurs/ spéculateurs	3	5	1		8
Autres categories	3				4
TOTAL	15	10	2	3	30

B. Taille des parcelles

Une répartition des parcelles par taille et catégorie de propriétaires fait ressortir les éléments suivants:

- sur 70% des parcelles respectant le morcellement original (1 ha), la moitié a été acquise par les lotisseurs clandestins, qui, sur les 24 ha enquetés, ont valorisé 10 ha soit 40% de l'assiette foncière étudiée ;

- ces lotisseurs se sont intéressés à tous les morcellements allant de 2 500 m2 à 1 ha.

TABLE DES PARCELLES (en m2) PAR TYPE DE PROPRIETAIRE

	1 ha	5000m2	2500m2	1000 à 2500m2	Total
Agriculteurs	20 000	10 000	2 500	2 000	34 500
Commerçants	20 000	20 000	7 500	2 000	49 500
P. fonctionnaires	20 000	0	0	0	20 000
Promoteurs/ Spéculateurs	80 000	10 000	10 000	0	100 000
Autres categories	30 000	10 000	2 500	0	42 000
				0	0
Total	170 000	50 000	21 000	4 000	246 500

Cette tendance est caractéristique du clandestin qui, pour augmenter son profit et créer des foyers de tensions dispersés, déborde les pouvoirs publics dont les moyens de contrôle ne peuvent faire face aux infractions quotidiennes.

II. LES MUTATIONS DANS LE COMPORTEMENT DES PROMOTEURS CLANDESTINS

Nous avons vu qu'il existait deux types de promoteurs fonciers clandestins:

1. les petits promoteurs clandestins travaillant en association ;

2. les grands promoteurs clandestins travaillant seuls ou en association.

La répartition des parcelles par taille et par catégorie fait ressortir les éléments suivants :

TAILLES DES PARCELLES PAR TYPE DE SPECULATEURS CLANDESTINS

	1 ha	5000m2	2500m2	1000 à 2500m2	Total
Petits spéculateurs et associés	2	1	2	0	3 ha
Grands spéculateurs	4	0	0	0	4 ha
Grands spéculateurs et associés	1	2	0	0	2 ha
Total	7 ha	1,5 ha	0,5 ha	0 ha	9 ha

Leurs moyens financiers relativement importants ont permis à la catégorie des grands spéculateurs d'acquérir 65% de l'ensemble de l'assiette soumise à la spéculation ; l'on observe cependant que ces acquisitions ont été effectuées avant 1980 et que cette catégorie a pratiquement disparu du site en 1988.

Par contre, la catégorie des petits spéculateurs a continué à promouvoir le quartier après sa mutation et son intégration dans le processus légal de redressement.

	Avant 1980	Entre 1980/82	Après 1982
P. spéculateurs et associés	1 ha	2 ha	0,5 ha
Grands spéculateurs	4 ha	1 ha	0 ha
Grands spéculateurs et ass.	2 ha	0 ha	0 ha
Total	7 ha	3 ha	0,5 ha

Ce tableau montre le tournant décisif dans le processus de redressement du quartier par la diminution de la réserve foncière de la catégorie des spéculateurs clandestins (7 ha avant 1980 ; 3 ha entre 1980 et 1982 et 0,5 ha après 1982, toujours pour la même enquête).

Ceci est conforme à l'évolution du quartier pendant les trois périodes. La politique mise en place n'a pas permis au clandestin de se développer ; quant à sa régression, elle peut s'expliquer d'une part par l'augmentation du prix des terrains surtout après la publication du plan d'urbanisme comportant, pour les lotisseurs, des possibilités de valorisation de leurs parcelles dans le système réglementaire, et d'autre part, par le mouvement de reconversion opéré dans le secteur permettant à celui-ci de s'ouvrir à l'urbanisation légale tant que le prix du terrain était encore abordable.

III. MUTATION DANS LES STRUCTURES DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE (EN PARCELLE)

Nous avons tenté ici de mettre en relation la catégorie des lotisseurs, la période du lotissement et les catégories des acquéreurs (bénéficiaires). La demande a été appréhendée à travers des types d'acquéreurs tels que les acquéreurs individuels, les chefs de ménage en quête d'achat ou de valorisation d'une parcelle), les travailleurs émigrés (T.M.E.) et le promoteur constructeur ; nous avons également tenté d'estimer la place que peut occuper la rétention du sol dans un but spéculatif, et enfin les possibilités de developpement de la promotion à travers les propriétaires terriens.

L'évolution de 12 parcelles, d'un hectare chacune, nous a permis d'appréhender les mécanismes de l'offre et de la demande pendant la période 1976/1988. Le mouvement clandestin n'était pas seulement le fruit de professionnels, mais aussi d'autres catégories (commerçants, agriculteurs). Les opérations sous la pression de la demande étaient menées très rapidement.

	..... Phase 1.....					Phase 2.....	
No du titre foncier	5983	5996	5994	5993	5997	5990	6003
Activité du lotisseur	Ralenti	Actif	Actif	Actif	Ralenti	Particl actif	
Date de valorisation	1975/76	76/79	77/79	78/79	79/85	79/84-85	81/82
Catégorie du lotisseur	Agricul.	Comm.	Spéc.	G.Spé.	Comm.	G. Spé.	P.Spé.
Nature du lotissement	Cland.	Cland.	Cland.	Cland.	Cland.	Clandes. réglem.	1. Lot réglem.

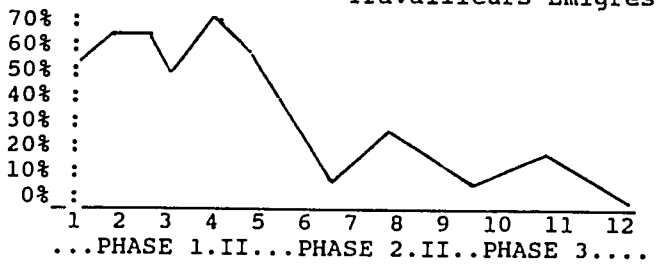
Les Acquéreurs							
Acquéreurs individuels	25%	40%	25%	45%	20%	20%	30%
T.M.E	50%	60%	60%	45%	65%	50%	10%
P. promoteurs	25%	0	5%		5%	25% rég	30%
Placement	5%	0	10%		10%	5% rég	30%
Lotisseurs/Rétention	0	0	0		0	0	0
Valoris./Lotisseurs	0	0	0	10%	0	0	0

..... Phase 2				..... Phase 3			
No du Titre foncier	5990	6003	5993	5982	5986	5991	5988
Activité du lotisseur	Partic.	Actif	Actif	Ralenti	Ralenti	Actif	Actif
Date de valorisation	79/84-85	81/82	81/82	83/88	84/88	85/88	84/87
Catégorie lotisseur	Grand spécul.	Petit spécul	Petit spécul	Agri.	Com.à l'étr.	Comm.	Fonc.
Nature du Lotissement	Cland. réglem.	1. Lot. réglem.	Régl.	Régl.	Régl.	Régl.	Régl.

Les acquéreurs							
Acquér/indiv	20%	30%	15%	0%	0%	5%	0%
T.M.E	50%	10%	20%	10%	5%	10%	0%
P. Promoteurs	25% rég	30%	50%	75%	75%	80%	95%
Placement	5% rég	30%	15%	5%	10%	5%	5%
Lotisseurs/ Rétention	0	0	0	10%	7%	0	0
Valoris./Lotisseurs	0	0	0	0	3%	0	0

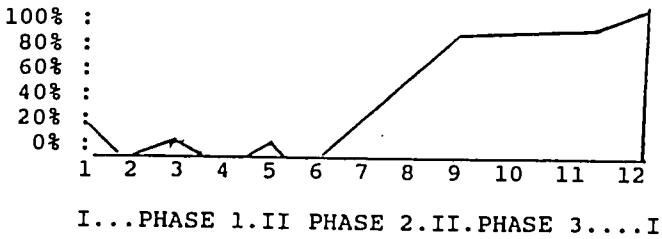
- La catégorie des promoteurs fonciers clandestins a été active dans les trois phases citées (valorisation active allant de 1 à 2 ans maximum) contrairement à d'autres catégories qui ont mis leurs morcellements sur le marché sur une période plus longue (4 à 5 ans et plus).

Travailleurs Emigrés



- Les acquéreurs des lotis.ements clandestins étaient surtout constitués de TME (45 à 65%) entre 1976 et 1980, cette proportion s'est affaiblie entre 1980 et 1988.

Petits Promoteurs



- La catégorie des petits promoteurs constructeurs dont l'action était très faible entre 1976 et 1979 (moins de 25%), est passée à 30 et 50% entre 1980 et 1982, pour connaître une progression allant de 75% à 95% après 1982.

Acquéreurs Individuels

Ces données montrent d'une part que, pendant la période du clandestin (1976-1980), le marché de l'offre et de la demande était davantage tourné vers les transactions sur les petites parcelles (lots économiques), alors que pendant la période 1982/1988, ce marché est devenu un marché immobilier de logements après une période d'hésitation (1980/1982).

Cette mutation profonde peut s'expliquer par l'apport

important de l'expérience tentée sur le quartier. Néanmoins, plusieurs facteurs ont permis cette évolution.

Evolution du prix du terrain

Un des volets de l'enquête effectuée sur le site devait permettre de retracer l'évolution du prix du foncier à travers les petites et grandes parcelles et de comparer cette évolution entre le clandestin et le réglementaire ; il était également intéressant de comparer les prix des parcelles par rapport à leurs positionnement dans le lotissement (façade sur grand axe commercial ou à l'intérieur).

Evolution du prix du foncier à Monfleuri entre 1975 et 1988 en DH

Années	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88
Coût du m2 brut	25	50	60	100	100	230	240	250	280					
Prix du m2 inter (cland.)	120	120	150	200	200	300	350	350	350	400	500			
Prix du m2 façade (cland.)		150	200	300	350	400	450							
Prix du m2 inter (régl)						550	650	650	700	800	900	1300	1400	
Prix du m2 façade (régl)						600	700	750	900	1200	1500	2000	2500	

... PHASE 1..... PHASE 2..... PHASE 3.....

Ce tableau montre l'évolution spectaculaire du prix du terrain à Monfleuri.

- Le prix à l'hectare a été multiplié par 10 entre 1975 et 1984 ; ceci montre l'évolution incontrolée du foncier et la situation induite par le plan de l'urbanisme.

- Comparativement le prix de la petite parcelle économique a été lui-même multiplié par 10 pendant la même période.

- Le démarrage du lotissement réglementaire est apparu avec des prix qui, bien que supérieurs au prix du clandestin, permettaient de concurrencer celui-ci (les lots vendus étaient réglementés et équipés, ce qui n'était pas le cas des lots clandestins).

- L'évolution des prix du lotissement légal, en augmentant rapidement devait inéluctablement aboutir à faire une sélection des demandeurs pour ne permettre l'accès qu'aux promoteurs immobiliers.

Mais la promotion immobilière peut-elle résister à l'évolution du marché foncier ?

IV. LES MUTATIONS DANS LA STRUCTURE DE LA PROMOTION IMMOBILIERE

Si le redressement a permis aux promoteurs/lotisseurs de développer le lotissement légal, il a en outre favorisé l'apparition et le développement d'un courant essentiel dans la promotion de l'immobilier, par la production d'un tissu équilibré et mieux maîtrisé que le clandestin ; la promotion de la construction, intégrée au système clandestin par la construction partielle de logements pour le compte de tiers, s'est déplacée vers le secteur immobilier légal pour satisfaire la même demande (TME ou acquéreur individuel) tout en s'ouvrant à d'autres couches sociales plus larges et ce, en recourant au système bancaire pour le financement des logements économiques, lui permettant de mieux assurer sa reconversion et sa nouvelle activité de promotion.

Le développement de ce type de marché essentiellement dû aux petits promoteurs individuels, a permis au quartier d'être valorisé et d'accéder à un certain standing, ce qui peut être appréhendé à travers les équipements réalisés depuis 1980, mais surtout par le niveau des prix atteints par la parcelle (2 500 DH le m2).

La tentative de faire évoluer et renforcer un corps de promoteurs immobiliers capable de répondre massivement à la demande non satisfaite (pour substituer cette demande au clandestin), comporte le risque à court terme que ce corps de métier ne soit asphyxié par la rétention du sol (la marge du propriétaire du terrain augmentant au fur et à mesure que le support foncier renchérit).

Car si le prix des parcelles augmente, renforçant l'emprise du propriétaire terrien sur le marché foncier et de là sur le marché immobilier, le petit promoteur immobilier ne peut réaliser d'habitations que par l'augmentation des prix de vente de ses logements pour maintenir sa marge bénéficiaire, fermant ainsi l'accès de son marché immobilier à de larges couches sociales.

Ce mécanisme a été saisi dans le tableau suivant, qui découle d'une enquête effectuée sur des parcelles valorisées pendant la

période 1981/1988 ; en reportant les données obtenues sur une parcelle de 100 m2, les dates et les coûts du foncier et du logement, on s'aperçoit que :

- le prix du logement a peu varié ;

- la marge de profit du promoteur est restée stable ;

- le prix de la parcelle a connu une augmentation (comparaison entre, d'une part la date et le prix d'achat de la parcelle, et d'autre part, la date et le prix de la parcelle à la vente du logement).

La conclusion qu'il faut tirer de ce tableau est que ce corps professionnel, apparu dans le clandestin, et qui a pu être reconverti dans le cas de Monfleuri, peut massivement produire des logements de bon standing adaptés à la demande, si les Pouvoirs Publics résolvent les problèmes dus au foncier, soit par la réglementation (adaptation de la réglementation de l'urbanisme à la promotion immobilière par la réglementation du foncier) soit par la mise à la disposition de ces petits promoteurs de terrains à faible coût foncier, mais avec un cahier de charges très précis tenant compte des limites de la demande, surtout celle des moins pourvus.

Le tableau suivant illustre ces données:

		1981	1982	1983	1984	1985	1986
Date d'achat de la parcelle (1)		1981	1981	1982	1982	1982	1981
Prix d'achat de la parcelle		550	600	700	650	650	600
Date de construction		1981	1982	1983	1984	1984	1986
Coût de construction		580	600	600	650	650	650
Date de vente d'un logement		1981	1982	1983	1984	1985	1986
Prix de vente d'un logement		92 500	100 000	103 450	110 000	110 000	115 000
Prix actuel (2) de la parcelle par rapport date de vente		550	700	700	750	850	900
Marge du promoteur entre (1) et (2) et par logement		0	10 000	0	10 000	20 000	30 000
Marge du promoteur	Foncier	18 333	23 333	23 333	25 000	28 333	30 000
Coût de const./ prix de vente	Construct.	58 000	60 000	60 000	65 000	65 000	65 000
	Coût du log	76 333	83 333	83 333	90 000	93 333	95 000
	P. de vente	92 500	100 000	103 450	110 000	110 000	115 000
	Marge	16 167	16 667	20 117	20 000	16 667	20 000

Conclusion:

Si la demande rencontre des problèmes difficiles, qui sont dus essentiellement au déréglage de la machine de production foncière et immobilière, cette machine subit elle-même le contrecoup des divers problèmes rencontrés dans les domaines de la règlementation du processus de production du logement, de l'urbanisme inadapté à l'évolution urbaine et du système fiscal. L'Etat doit jouer le rôle de régulateur des divers marchés pour permettre l'évolution des secteurs productifs au détriment des secteurs non productifs tel que le foncier.

LA COOPERATION ENTRE LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVE POUR RESOUDRE LES PROBLEMES FONCIERS URBAINS EN JORDANIE

Awad Tel et Hussam Azar
Juin 1988

Previous Page Blank

I. INTRODUCTION

La Jordanie est un pays qui connaît un développement rapide ainsi qu'un taux d'urbanisation très élevé. Elle passe actuellement par une période de transition entre les systèmes traditionnel et moderne de propriété foncière. Les conflits qui surviennent en raison de cette situation se traduisent souvent par une collaboration étroite entre les secteurs public et privé. Cette communication présente de manière synthétique les modèles d'utilisation du sol et de propriété foncière qui prévalent en Jordanie, certains des problèmes fonciers majeurs qui se posent, et les mesures prises par l'Etat afin d'améliorer la production de terrains urbains destinés à l'habitation. Nous présentons également un aperçu succinct de trois interventions importantes des autorités publiques et qui concernent le déclassement des zones ("downzoning"), le redécoupage des lotissements, et la légalisation/enregistrement des terrains dans les zones d'habitat clandestin.

II. REGIMES FONCIERS, PLANIFICATION URBAINE ET ZONAGE EN JORDANIE

A. Types de régimes fonciers

Le régime foncier actuel de la Jordanie, issu de la loi Coranique et du Code Ottoman de 1958, est de nature surtout traditionnelle. Les catégories de régime foncier établies dans ce dernier code sont toujours en vigueur dans leurs grandes lignes.

Il existait historiquement deux catégories de régimes fonciers avant la création de l'Etat jordanien moderne :

- les terres "amiri" dont le droit de propriété absolu revient à l'Etat. Ces terres comprennent les exploitations agricoles, les forêts, les terres pastorales, etc... S'il est possible d'acheter et de vendre librement ces terres, l'Etat conserve un droit ultime sur elles.

- les terres "inaliénables" qui relevaient initialement du régime "amiri", mais dont les droits de propriété furent donnés plus tard à des particiuliers.

Les régimes fonciers actuellement en vigueur ont été établis en vertu de l'article 1 de la Loi d'Occupation des Terres en date de 1933. Ils comprennent :

- les terres "mulk" qui se situent à l'intérieur des limites municipales et qui font l'objet de titres de propriété ou de propriété libre ;

- les terres "miri" qui sont principalement des terres agricoles situées en dehors des limites municipales. Dans ce cas, le "propriétaire" dispose de l'usufruit des terres avec le droit d'y

Previous Page Blank

procéder à des investissements ou d'en disposer à son gré, sans pour autant détenir le droit absolu de propriété qui revient toujours à l'Etat ;

- les "waqf" ou terres inaliénables qui ne peuvent être ni loties ni enlevées à leur propriétaire ou à ses héritiers. Elles appartiennent soit aux institutions charitables ou religieuses qui les utilisent à des fins bénévoles, soit à des héritiers privés ;

- les terres "abandonnées" qui offrent des possibilités d'aménagement mais que personne n'a utilisées ni exploitées. Elles appartiennent à l'Etat ;

- les terres "infertiles" qui ne peuvent pas être exploitées en raison de leur topographie accidentée, un climat ou un environnement difficile, etc... Elles appartiennent également à l'Etat.

Il est possible de disposer aussi bien des terres "mulk" que des terres "miri" en copropriété ou "musha'a". Dans le passé, la propriété collective était détenue par un village ou une tribu et les terres étaient réattribuées périodiquement aux individus en fonction des besoins. Dans le contexte urbain moderne, l'appellation "musha'a" est donnée à toute parcelle appartenant à plus d'un seul propriétaire.

B. Evolution des terres "musha'a" et "miri"

Selon le régime "musha'a" traditionnel, les terres appartenant aux tribus étaient tenues en copropriété, et une part en était attribuée à chaque membre de la tribu. Les dirigeants du village procédaient périodiquement à la réattribution de ces terres en tenant compte des décès, des héritages et des autres changements intervenant au sein de la communauté. Cependant, le système "musha'a" engendra un régime foncier fragmenté, malgré ces opérations de réattribution.

Les dispositions de la Loi de 1933 sur l'occupation des terres prévoyaient la régularisation des titres de propriété foncière. Par conséquent, les terres "musha'a" furent enregistrées aux noms des actionnaires individuels, donnant ainsi un statut légal au système de fragmentation parcellaire caractéristique du régime "musha'a". Dès lors, la redistribution des terres en fonction des changements au sein de la communauté ne fut plus possible. Le degré de fragmentation augmenta et la copropriété devint chose courante. Les lois et coutumes de succession, selon lesquelles les terres appartenant à une personne décédée sont partagées entre tous les héritiers, sont venues aggraver cette situation.

Le gouvernement jordanien a accordé une importance particulière à l'encouragement de la propriété privée, et par

conséquent les terres appartenant au domaine public représentent actuellement bien moins de 30% des terres non désertiques. La plupart des terrains résidentiels dans les zones urbaines sont enregistrés et font l'objet de titres de propriété en bonne et due forme.

L'application des concepts modernes de la propriété privée aux régimes fonciers traditionnels a nécessité l'intervention spéciale des autorités publiques et l'élaboration d'outils juridiques et administratifs spécifiques afin de surmonter les problèmes relatifs à la propriété foncière. C'est surtout le cas dans les zones qui connaissent une urbanisation rapide.

Il existe relativement peu de zones d'habitat clandestin ou de lotissements non règlementaires en Jordanie. En juin 1986, par exemple, on comptait environ 21 zones de taille modeste d'habitat spontané ou clandestin abritant 135 000 habitants au total dans la région d'Amman/Zarqua. En dehors de ces zones, le seul établissement d'habitat spontané qui existe en Jordanie se trouve à Aqaba et abrite une population d'environ 15 000 habitants.

Le nombre le plus important de lotissements n'ayant pas été enregistrés se trouve dans le secteur nord-est d'Amman, près de Ruseifa et Zarqa. Selon le Service Topographique, environ 1000 hectares de terrains de ce genre sont potentiellement disponibles à l'aménagement.

C. Utilisation du sol, planification et aménagement

Selon l'interprétation conventionnelle de la législation actuellement en vigueur en matière d'urbanisme, tous les terrains situés à l'intérieur des limites municipales sont disponibles pour l'aménagement urbain. Il est possible d'augmenter la superficie des terrains urbains par la simple extension des limites municipales actuelles. Le Conseil Supérieur de la Planification peut également créer de nouveaux terrains urbains en dehors des limites municipales en désignant des "zones d'urbanisme".

Durant une longue période de croissance urbaine accélérée les autorités locales furent en compétition les unes avec les autres pour céder des terrains à l'urbanisme. Par conséquent, de vastes zones de terrains urbains ont été mises à la disposition des projets de construction de logements. Dans la plupart des cas, les terrains faisant l'objet d'un zonage récent ont une capacité d'accueil deux à trois fois plus importante que les populations urbaines existantes.

Malgré l'absence de moyens efficaces de contrôle du site et du calendrier de réalisation d'un nouveau quartier, les organismes chargés de la planification ont le pouvoir de refuser des permis de construire lorsque le site en question se trouve en dehors des "zones prioritaires d'urbanisme" identifiées dans un Plan Directeur

et/ou dans le cas où il n'existe pas d'infrastructures. Toutefois, de tels cas de rejet ne se sont produits que rarement.

Les travaux peuvent démarrer dès l'approbation des plans locaux de lotissement, qui sont préparés généralement après l'approbation du Plan Directeur. Les plans de lotissement et les demandes de permis de construction qui en résultent peuvent recevoir l'agrément sans qu'il soit tenu compte de la disponibilité des équipements dans la zone.

Les autorités publiques peuvent acquérir des terrains privés pour des projets d'intérêt public, comme les droits de passage de routes et d'infrastructures, les écoles, les centres de soins, les espaces libres, les bâtiments publics, etc... Les autorités peuvent exproprier sans indemnisation jusqu'à 25% de la superficie de toute parcelle afin de construire ou d'élargir les routes. Pour les autres cas de projets publics, les autorités peuvent procéder à la vente obligatoire au prix du marché.

D. Réglementations de zonage dans les zones urbaines

Les réglementations de zonage ont régi l'utilisation du sol, l'encombrement et la hauteur des immeubles, la superficie couverte, les retraits et les aires de stationnement en Jordanie depuis plus de 22 ans. Ces réglementations sont établies par des lois, alors que les réglementations détaillées relatives au zonage sont contenues dans des décrets.

L'arrêté municipal sur l'Urbanisme et la Construction de 1979 régit actuellement le zonage à l'intérieur des limites municipales du Grand Amman. Il n'existe que des différences mineures entre les réglementations de la municipalité d'Amman et celles des autres municipalités.

Selon la réglementation actuellement en vigueur, les zones d'affectation du sol sont réparties en zones résidentielles, commerciales, industrielles et spéciales. Les zones résidentielles sont subdivisées en plusieures catégories dont les caractéristiques sont présentés dans le tableau 1.

Une zone commerciale est définie comme étant "centrale", "linéaire" ou "locale". Une zone industrielle est définie comme zone d'industries générales, d'industries légères, ou d'artisanat. La désignation "zone spéciale de développement" permet un très large éventail de types d'utilisation du sol. Ces zones ne sont pas limitées à des sites précis, à l'exception des projets de logement et des projets industriels qui doivent se situer à l'intérieur d'un périmètre approprié.

Les réglementations de zonage actuellement en vigueur ne contrôlent pas les densités d'occupation des logements, étant donné que les mêmes normes relatives à la hauteur maximale des immeubles

s'appliquent dans la plupart des zones d'habitation quelle que soit la superficie de la parcelle. Par ailleurs, la forme ou le type de logement pouvant être construit sur une catégorie déterminée de parcelle ne fait pas l'objet d'une réglementation. Il est possible de construire des villas à côté de grands immeubles, ce qui crée des variations énormes dans la densité d'occupation au sein d'une même zone d'habitation. Par exemple, le nombre de logements par hectare dans une zone de la catégorie "A" peut varier de 7, dans le cas de villas isolées, à 49 dans le cas de construction d'immeubles à appartements d'une hauteur règlementaire de 3,5 niveaux.

Il est également possible de désigner certaines zones comme "zones à haute densité d'occupation", destinées à la construction d'appartements à des prix modestes, plus abordables aux ménages à faibles revenus.

III. PROBLEMES ACTUELS DU FONCIER URBAIN

La croissance urbaine rapide et les régimes fonciers traditionnels ont donné lieu à deux problèmes majeurs en Jordanie : un déséquilibre entre l'offre et la demande en terrains à des prix abordables pour les ménages à revenus faibles ou modestes, et un nombre important de parcelles tenues en copropriété.

A. Le déséquilibre entre l'offre et la demande

Bien qu'il existe suffisamment de terrains destinés à l'habitation dans toutes les zones urbaines, la grande majorité des terrains nouvellement lotis se classe dans les catégories résidentielles les plus élevées, avec respectivement des superficies minimales de parcelles de 1 000 m2 et de 750 m2. Etant donné le prix élevé des terrains, le zonage à grande échelle de terrains d'habitation n'a pas profité aux ménages aux revenus faibles ou modestes. On continue à enregistrer une pénurie de terrains "règlementaires" d'une assez petite superficie, abordables à la majorité des ménages des zones urbaines.

B. Copropriété des parcelles

La législation en vigueur en Jordanie permet la copropriété des terres aussi bien agricoles qu'urbaines. Cependant, la copropriété comporte plusieurs aspects négatifs :

- le volume des investissements consacrés à l'exploitation du terrains est assez réduit. Ceci est vrai surtout en cas de spéculation foncière et dans le cas des terres agricoles situées à la périphérie d'une zone urbaine ;

- la densité de la population peut varier nettement d'une parcelle à une autre dans les zones d'habitation urbaines ;

- la réserve des terres non-exploitées et vacantes est très importante.

Le tableau 2 et la figure 1 ont été préparés par le Service Topographique en fonction du découpage actuel des parcelles dans la ville d'Amman. Le tableau indique le pourcentage de parcelles tenues en copropriété par rapport à la surface de la parcelle.

Les parcelles tenues en copropriété ou "musha'a" et ne pouvant être partagées entre les copropriétaires parce qu'elles n'atteindraient pas la superficie minimale requise de 150 m2, sont au nombre de 9 266 et couvrent une superficie totale de 558,3 hectares. Le nombre total des copropriétaires de ces parcelles est de 59 984. Il existe sous le régime "musha'a" un grand nombre de parcelles d'une superficie assez importante pour lesquelles les titres continuent à être maintenus dans l'indivision sans aucun effort d'aménagement malgré la possibilité, pour les propriétaires, de les départager ; cette situation est probablement due aux problèmes juridiques relatifs à la division et aux coûts de construction.

La plupart des terres libres dans la région du Grand Amman entrent dans le cadre du régime de l'indivision, et pour les raisons citées ci-dessus ne font l'objet ni d'investissements ni d'exploitation.

Les contraintes d'ordre social et humain rendent souvent impossible l'élimination de la propriété dans l'indivision. Deux éventuelles solutions à ce problème seraient la mise en application de lois visant à réduire la copropriété, et la vente des terrains en question aux enchères publiques. Les deux solutions nécessitent une demande formelle de la part de l'un des copropriétaires, ce qui se produit très rarement en raison des contraintes sociales et familiales. Une solution de dernier recours à ce problème pourrait être l'application d'une loi qui permet au gouvernement d'être propriétaire de terres aux fins d'exécution de projets d'intérêt public.

Le Service Topographique est la seule instance permettant la vérification des titres et des droits de propriété, qui ne sont reconnus valables que s'ils sont enregistrés auprès de ce Service. Cependant, la situation de fait est souvent différente de celle qui est mentionnée dans ses registres.

- Le Service Topographique n'est pas toujours tenu informé des changements réels dans l'utilisation du sol par suite de l'aménagement. Par exemple, si une route passe par une parcelle et la divise en plusieurs zones, ce changement n'est pas toujours indiqué sur les plans de lotissement que détiennent les particuliers. Dans la plupart des cas, les propriétaires n'informent pas le Service Topographique des changements qui interviennent sur leurs terrains à moins de se trouver dans

l'obligation de se présenter au Service pour une raison quelconque.

- Beaucoup de parcelles ont été aménagées et construites sans que le Service Topographique en soit informé. On estime qu'il existe environ 110 000 logements à Amman, bien que 7 767 seulement d'entre eux soient mentionnés dans les documents enregistrés auprès du Service Topograhique.

- Un grand nombre de terrains sont enregistrés au nom de personnes décédées, le transfert au nom des héritiers étant facultatif.

Ces problèmes empêchent le Service Topographique de fournir les données exactes nécessaires aux responsables pour élaborer une nouvelle politique d'utilisation du sol et des stratégies à long terme en matière de production de lotissements destinés à la construction de logements. Des solutions possibles existent déjà :

- transposer sur les cartes du Service Topographique les routes, droits de passage, espaces et terrains publics réservés aux équipements indiqués sur les plans directeurs ; la superficie et les dimensions des parcelles faisant l'objet de ces plans devraient être corrigées sans qu'il soit demandé aux propriétaires en question de payer ni droits ni taxes ;

- la municipalité du Grand Amman et les autres municipalités, ainsi que le Ministère des Municipalités, des Affaires Rurales et de l'Environnement, ne doivent autoriser le lotissement des terrains que si les propriétaires sont en possession d'un plan et de documents enregistrés et à jour ;

- dispenser les héritiers de terrains du paiement des droits et taxes de mutation lorsqu'ils veulent enregistrer les titres de propriété en leurs propres noms.

IV. COORDINATION ENTRE LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVE AFIN DE RESOUDRE CES PROBLEMES

Trois exemples des possibilités de collaboration entre les secteurs public et privé sont présentés dans ce document :

- une description succincte du "downzoning" dans la zone sud-est d'Amman ;

- un projet de redécoupage dans le secteur nord d'Amman ;

- un vaste programme de légalisation et d'enregistrement de parcelles dans la zone située entre Amman et Zarqua.

Les sites de ces différents projets et leur importance relative par rapport aux zones construites d'Amman figurent sur la carte de la fig. 2.

A. Le déclassement des zones ("downzoning")

Dans certaines zones où les constructions nouvelles ne sont pas conformes aux réglementations de zonage pour les parcelles de catégorie "A" et "B", il est possible d'assouplir ces réglementations pour permettre la construction d'un quartier avec une densité d'occupation plus importante, mais selon des normes de construction moins exigeantes. Cette opération de déclassement des zones d'une densité de construction peu importante afin de mieux refléter la réalité, peut se faire à la demande des propriétaires de la zone en question.

1. Méthodologie d'approche

Le déclassement d'une zone d'habitation demande la révision des plans approuvés pour des zones de catégorie "A" ou "B". On procède à la modification de la réglementation afin de permettre la construction d'un nombre plus important de logements avec des taux d'occupation plus importants que ceux qui auraient existé autrement.

La réglementation modifiée permet généralement la construction de logements de catégorie "C" dans les zones où étaient initialement prévus des logements de type "A" ou "B", et ce en réduisant la superficie minimale de la parcelle à 500 m2. Les normes relatives aux zones de stationnement sont également assouplies. Suite à ces modifications, il est possible d'augmenter les densités d'occupation de 24-36 logements à l'hectare à 43-48 logements à l'hectare.

2. Exemple : le secteur sud-est d'Amman

Le plan parcellaire recommandé par le Plan Intégré de Développement du Grand Amman préconise l'implantation de toute la demande de logements de la catégorie "D" dans les régions nouvelles ou déclassées dans les secteurs sud et est de la ville. Les zones d'habitation dans certains secteurs seront transformées, par un processus de déclassement, en catégories "D" au lieu des catégories "B" ou "C". Les changements intervenant dans la classification des zones se limiteront aux secteurs où la modification "informelle" des règlements concernant les catégories "B" et "C" s'est déjà opérée dans une large mesure par la construction de logements de la catégorie "D".

Le déclassement d'autres zones d'habitation ayant fait l'objet de peu ou d'aucun aménagement tiendra compte des projets de construction de logements actuellement en cours ou prévus par l'Entreprise de Promotion de l'Habitat, le Département de l'Urbanisme, d'autres agences publiques et des coopératives privées de construction de logements.

Tandis que le déclassement des zones et des normes de

construction plus souples sont encouragés dans les secteurs sud et est d'Amman afin de satisfaire la demande des ménages à faibles revenus, le plan parcellaire recommande aussi qu'aucun autre projet de construction de logement ne soit autorisé en dehors des limites des zones résidentielles figurant dans le Plan Directeur. Cette recommandation vise la sauvegarde des terres agricoles.

3. Enseignements de l'expérience

Bien que toutes les leçons de l'expérience de déclassement n'aient pas encore été mises à profit, on peut dire que le déclassement permet :

- d'exploiter de façon plus appropriée et plus efficace certains terrains prévus pour la construction de logements destinés aux revenus élevés en les redécoupant en parcelles de superficie moins importantes avant l'aménagement des routes et des infrastructures ;

- d'assurer une méthode efficace de "légalisation" de constructions qui se développent déjà par les filières informelles ;

- d'assurer une plus grande équité vis-à-vis des familles à faibles revenus en augmentant l'offre en terrains de superficie moins importantes, afin de mieux répondre à la demande effective ;

- de délivrer les titres de propriété en bonne et due forme pour des terrains de superficies moins importantes, permettant ainsi aux propriétaires de ces terrains de demander l'octroi de crédits à la Banque Jordanienne de l'Habitat.

Il est important que les zones choisies en vue d'un déclassement soient situées dans des secteurs qui conviennent aux ménages à revenus faibles, à proximité des réseaux de transport public et des possibilités d'emploi. Par ailleurs, il faudrait envisager dans ces zones la possibilité d'équipements hors-site à un stade précoce pour permettre la construction de logements de façon efficace et ordonnée.

B. Assemblage et redécoupage des terrains

Le remembrement ou redécoupage des terrains est l'une des techniques qu'emploient actuellement les autorités publiques pour faire face au problème de la copropriété et des parcelles fragmentées. L'exemple le plus ambitieux de ce type d'intervention se trouve dans une zone située au nord du centre ville d'Amman (voir figure 2).

1. Méthodologie d'approche

Le remembrement permet à une municipalité d'entreprendre des opérations de remembrement ou de redécoupage. Le Conseil Municipal est légalement habilité à déclarer "zone de subdivision" toute zone située dans sa juridiction ou à l'intérieur des limites d'une zone d'urbanisme et ayant fait l'objet d'une extension récente, et où il est permis d'entreprendre des opérations de redécoupage en fonction de plans préparés et approuvés par le conseil municipal.

La municipalité est autorisée à prélever, sans devoir payer d'indemnisation, une part allant jusqu'à 33,3% de chaque terrain. A signaler que cette part doit être supportée dans les mêmes proportions par chaque propriétaire. Ce prélèvement est fait dans le but d'assurer les équipements suivants :

- équipements publics : voirie, places publiques, zones de stationnement, jardins publics, terrains de sport, ponts, ponts piétonniers, etc...

- lieux de culte, écoles, centres de soins, hopitaux, sites archéologiques, etc...

- réseaux d'eau potable et d'assainissement ;

- édifices devant être soit démolis, soit sauvegardés.

Au cas où la superficie totale des terres requises afin d'assurer les équipements énumérés ci-dessus dépasse 33,3 % de la superficie globale du terrain, les propriétaires individuels doivent percevoir une indemnité au taux pratiqué sur le marché foncier.

La loi précise également les procédures à suivre pour l'évaluation des droits de propriété et fonciers des propriétaires et des locataires, comme pour la définition et la distribution de nouveaux titres de propriété suite aux opérations de redécoupage, et pour les réclamations et l'enregistrement des nouvelles parcelles.

La valeur de la propriété avant et après la distribution est évaluée conformément aux modalités précisées par la loi, afin de déterminer les bénéfices réalisés suite à la subdivision.

Un compte est ouvert au nom de chaque zone ayant fait l'objet d'un redécoupage ; ce compte est débité des fonds nécessaires à la réalisation des équipements et crédité des profits produits par l'opération de redécoupage. Les parcelles sont redistribuées de la manière suivante :

- la redistribution tient compte de nouveaux éléments, comme la voirie, l'eau potable, etc...

- la copropriété est interdite ;

- au cas où un propriétaire se trouve en possession d'une superficie plus importante qu'au départ, il doit acheter la superficie excédentaire au prix du marché ; ce prix est payé aux propriétaires dont les terrains ont diminué de superficie ;

- en cas de non-paiement par un propriétaire de ce manque à gagner dans les délais prévus, toute personne disposée à payer le montant demandé peut acheter le terrain en question ;

- une partie du terrain est désignée comme étant réservée à l'utilisation publique.

2. Etude de cas : le secteur nord d'Amman

Un service de la Municipalité d'Amman spécialement créé à cet effet est chargé de l'exécution de ce projet de redécoupage qui concerne une superficie d'environ 700 hectares (voir fig. 1). Les travaux ont démarré en janvier 1985 et l'opération de découpage a été achevé en mai 1987, lorsque les cartes définitives ont été remises au Service Topographique aux fins d'enregistrement des parcelles. Dans l'hypothèse où aucun problème grave ne surgirait lors de l'évaluation du prix des terrains, il est prévu de délivrer les titres à leurs propriétaires sur une période de deux ans à partir du début de 1988.

La zone concernée par le projet était composée à l'origine de terres agricoles dont le régime foncier et la topographie accidentée ont rendu à la fois difficile et complexe le zonage dans le cadre de la législation et des procédures normales. Quelques-uns des propriétaires possédaient des étendues importantes de terres, tandis que les superficies restantes étaient subdivisées en petites parcelles de forme irrégulière et avec, dans beaucoup de cas, des régimes de copropriété.

Le remembrement des terrains dans le cadre de ce projet s'est fait de la manière suivante :

Au départ, une "part" d'un terrain subdivisé est déterminée en fonction des prix fonciers plutot que de la superficie du terrain du propriétaire en question. Avant le commencement du projet, une commission a fixé le prix du terrain à 10 DJ/m2. La commission fixe également le prix de chaque terrain après l'achèvement du projet en fonction des prix réels sur le marché au moment de la distribution. Une fois le redécoupage achevé et la valeur des terrains établis, on propose aux propriétaires des terrains situés à l'intérieur de leur propriété initiale La valeur du terrain proposé est égale au montant du "crédit" de préfinancement.

Cette méthode de redécoupage donne les meilleurs résultats lorsqu'il s'agit de terrains d'une petite superficie et de terres "musha'a" où le copropriétaire ne possède qu'une petite portion de

terrain, insuffisante pour lui procurer suffisamment de "crédits" lui permettant d'obtenir un nouveau terrain. Dans ce cas, sa part d'un terrain redécoupé peut être vendue aux autres, ou bien il peut acheter suffisamment de parts des autres copropriétaires, afin de réunir suffisamment de "crédits" pour acquérir un terrain.

Une fois le processus achevé, les propriétaires des nouveaux terrains recevront un acte de propriété individuel leur permettant l'achat et la vente de leurs terrains aussi librement que pour tout autre terrain enregistré.

Il est évident qu'un tel système de redécoupage implique un volume important de travail pour les services administratifs et exige une planification et des délais importants.

Le principal obstacle à la bonne exécution de ce projet réside dans l'éventuel problème juridique qui se poserait en cas de réclamation par les propriétaires devant les tribunaux concernant la valeur attribuée au terrain. Il existe également le risque que les travaux d'infrastructure soient retardés dans certains secteurs de la zone, et que le processus de prise de possession des terrains soit lent et/ou déphasé par rapport aux travaux d'infrastructure.

3. Enseignements

Des leçons tirées de l'opération de redécoupage, nous citerons :

- le processus réduit la nécessité d'acquérir à un stade précoce les terrains urbains aux fins d'équipements publics, (ex. voirie, écoles, jardins publics, etc...)

- le parcellement représente un effort raisonnable de la part des autorités publiques pour contrôler l'utilisation des terrains urbains ;

- le remembrement, le redécoupage et le zonage restent toujours les outils les plus puissants à la disposition des autorités publiques en vue de contrôler l'utilisation et l'acquisition des terrains ;

- les monopoles fonciers ne posent pas de graves problèmes pour cette méthode ;

- la valeur des terrains peut être fixée à des prix raisonnables et de nouveaux marchés fonciers peuvent être créés en opérant de légères augmentations des prix fonciers ;

- des parcelles de superficies différentes peuvent être offertes afin de répondre aux besoins des différents types de promoteurs immobiliers et/ou de propriétaires devant construire leur propre maison ;

- la possession des terrains en copropriété est éliminée ;

- le processus assure les outils, les méthodes et les techniques permettant aux responsables et planificateurs d'obtenir une vision globale et à long terme des questions relatives à la planification et à l'environnement ;

- le processus permet d'explorer les méthodes alternatives pour le développement d'utilisations compatibles du sol ;

- les capacités des pouvoirs décisionnels de maîtriser les questions ayant trait à l'utilisation du sol se trouvent renforcées.

C. Enregistrement des terrains dans des zones d'habitat informel

Conformément aux tendances récentes au Maroc et en Tunisie, les zones d'habitat clandestin se développent dans les régions situées au nord-est d'Amman. Dans ces zones, des groupes aux revenus faibles ou modestes, et dont la situation va en s'améliorant, construisent des logements de taille importante sur des terrains non enregistrés.

L'occupation informelle de ces zones se développe de la manière suivante : un particulier qui cherche à s'établir dans la zone commence par se renseigner sur la disponibilité et les prix des terrains. Il obtient ses informations par le biais de ses parents ou proches amis qui, soit possèdent des terrains dans la zone en question, soit y habitent. Sinon, il peut s'informer auprès des agents immobiliers informels ou "simsars".

La plupart des terrains qui sont disponibles dans cette zone sont plus ou moins de forme carrée, avec une superficie approximative de 500 m2. Le prix au m2 de ces terrains est beaucoup moins élevé que celui des terrains enregistrés dans les autres secteurs de la ville, et l'acheteur est conscient du fait qu'il sera appelé à payer un supplément de 2 à 4 DJ/m2 lors de l'enregistrement. Il est possible qu'il soit également obligé de payer une amende pour avoir construit une maison en dehors d'une zone urbaine.

Un simple contrat du type "hejah" est passé entre le vendeur et l'acheteur, signé par deux témoins. Une fois le prix du terrain réglé, les limites de la parcelle sont inspectées et matérialisées sur le site. Dans la plupart des cas, une construction symbolique y est élevée rapidement. Lors des travaux de construction, le propriétaire doit prendre soin d'éviter la Commission Mixte des Terres qui effectue de fréquentes visites dans la zone. La Commission est habilitée à détruire tous les travaux de construction en cours, à confisquer le matériel de construction et à infliger des amendes. Toutefois, étant donné qu'elle ne travaille

ni le soir ni le vendredi, une forte activité de construction est constatée pendant ces périodes.

Une fois qu'une construction est munie d'un toit, on estime qu'elle est habitée, et la démolition n'est plus autorisée. A ce moment, les travaux d'aménagement et d'extension peuvent se poursuivre sans crainte d'intervention des autorités publiques. L'alimentation en eau potable est souvent assurée à partir de camions-citernes, et des groupes électrogènes privés assurent l'alimentation électrique contre paiement. Le prix très élevé de ces services privés encourage beaucoup de propriétaires à payer les impots et à soumettre la demande aux services municipaux.

1. Description générale de la méthodologie d'approche

Le processus d'enregistrement des terrains dans ces zones d'habitat informel commence au niveau du Service d'urbanisme du Ministère des Municipalités, des Affaires Rurales et de l'Environnement . La zone devant faire l'objet d'un plan d'urbanisme est étudiée d'abord en fonction :

- des logements déjà existants

- de la topographie et des autres contraintes physiques

- des réseaux existants ou prévus d'axes routiers.

Le processus de planification urbaine consiste dans ce cas particulier en une opération de démarcation de la voirie et des équipements. Les normes courantes du Ministère des Municipalités, des Affaires Rurales et de l'Environnement sont utilisées, et des catégories sont attribuées aux zones existantes, ce qui représente une reconnaissance a posteriori de la construction informelle déjà en place. Malheureusement, ce processus ne comprend aucune action de rationalisation ou d'échange de parcelles. On n'essaie pas non plus de réserver un lotissement à un projet gouvernemental de logements destinés au groupe à faibles revenus.

Une fois achevé, le plan de zonage d'une sous-zone déterminée est soumis à l'approbation du Ministère des Municipalités, des Affaires Rurales et de l'Environnement. Il est envoyé ensuite au Gouverneur avant d'être porté à l'attention du public. Si le plan ne donne lieu à aucune objection dans un délai de deux mois, il est approuvé et retransmis au Ministère pour approbation définitive. Devenu officiel, le plan est transmis d'abord à la Municipalité, qui l'intègre dans ses programmes d'infrastructures et d'équipements publics, et ensuite au Service Topographique pour l'enregistrement des terrains individuels.

Le Service Topographique entame le processus d'enregistrement en procédant au contrôle des levés topographiques en fonction des axes routiers. Il procède ensuite à l'enregistrement des terrains

et à l'établissement de leurs limites rue par rue. Le nom de la personne occupant le terrain et les limites exactes de ce dernier sont enregistrés et les droits d'enregistrement sont calculés. Le titre de propriété est délivré après paiement total des droits d'enregistrement. Le Service Topographique suspend l'enregistrement de tout terrain faisant l'objet d'un litige concernant sa propriété, et passe à l'enregistrement d'autres terrains. La même procédure est suivie au cas où le propriétaire d'un terrain vacant est introuvable.

2. Etude de Cas : Ruseifa

Le projet couvre une zone d'une superficie d'environ 2 300 hectares situés en majeure partie à l'intérieur des limites de la Municipalité de Ruseifa (voir fig. 2). Les terrains en question étaient soit des paturages marginaux, soit la propriété de la Compagnie des Phosphates. Les droits de propriété sur les paturages furent conférés oralement par le Roi Abdallah à certaines tribus au courant des année 1920. L'urbanisation a eu lieu dans sa majeure partie par la vente informelle des droits tribaux sur la base de simples contrats du type "hejah". Selon les dispositions de la Loi No. 40 de 1952 relative à ces zones, n'ont été reconnues propriétés appartenant aux particuliers que les terres cultivées, les autres terres devant revenir à l'Etat. Le fait que beaucoup de familles non-agricoles habitaient déjà la zone a donné lieu à beaucoup de pressions politiques, poussant le Gouvernemnt au début des années soixante-dix, à prendre la décision d'entamer la légalisation de la situation des terrains individuels. Des agences du Service Topographique ont été créées et ces agences continuent à travailler à ce jour.

Dès 1987, le Service Topographique, en collaboration avec le Ministère des Municipalités, des Affaires Rurales et de l'Environnement, et la Municipalité de Ruseifa, avait achevé l'enregistrement de la plupart des établissements les moins récents des deux cotés de l'Oued Zarqa et procédé à la régularisation des autres établissements (voir fig. 3). Une fois achevée, cette phase marquera la régularisation en terrains individuels d'environ 530 hectares de terrains urbains avec une capacité d'accueil globale d'environ 150 000 habitants.

Le Ministère des Municipalités, des Affaires Rurales et de l'Environnement a déjà entamé le zonage des 700 hectares de terres situées au nord de la route vers Vajouz, et qui ont déjà vu la construction de logements dispersés sur environ 15% de leur surface.

3. Enseignements

L'opération de réenregistrement des lotissements du secteur informel dans la région de Ruseifa se poursuit depuis plusieurs années. Parmi les leçons tirées de l'opération de redécoupage,

nous citerons les suivantes :

- les marchés fonciers informels représentent souvent la seule solution permettant aux ménages d'éviter les prix fonciers élevés et les contraintes des normes d'urbanisme ;

- malgré sa situation, qui ne convient pas aux familles à revenus faibles, la zone de Ruseifa a fourni à ces dernières l'une des rares possibilités, dans la région d'Amman, d'acquérir des terrains à des prix abordables ;

- les nouvelles zones clandestines ou spontanées sont caractérisées par une certaine organisation de la part des habitants. Les routes sont généralement implantées de façon ordonnée et sont assez larges pour permettre le passage des véhicules. Des matériaux solides sont utilisés pour la construction des logements et il existe un respect informel des réglementations régissant la construction et le zonage ;

- le processus d'enregistrement est lent et demande la collaboration de plusieurs organismes publics ainsi qu'un personnel et un effort considérables ;

- il est souvent difficile de percevoir les droits d'enregistrement du fait que beaucoup de familles estiment de bonne foi qu'elles ont déjà payé le terrain ;

- l'implantation des infrastructures et des équipements publics continuera à poser des problèmes et il faudrait, par conséquent, qu'elle soit minutieusement planifiée ;

- il existe dans la zone des possibilités de zonage de terrains de superficies moins importantes à des prix abordables aux familles aux revenus faibles.

TABLEAU 1

REGLEMENTATION URBAINE EN VIGUEUR DANS LES ZONES RESIDENTIELLES STANDARDS

Réglementation	Zone "A"		Zone "B"		Zone "C"		Zone "D"		Zone "E"	Popu-laire	Popu-laire juelle
	Amman	Autre	Amman	Autre	Amman	Autre	Amman	Autre	Autre		
Superficie de la de la parcelle (m2)	1000	1000	750	750	500	500	300	250	170	150	150
Facade minimale	25	25	18	20	15	18	13	15	12	10	12
Retraits :											
. Avant	5	5	4	4	4	3	3	3	3	2	3
. Latéral	5	4	4	3	3	2,5	2,5	2	2	0	0
. Arrière	7	5	6	4	4	3	2,5	2,5	2	2	3
Hauteur (m)	14	14	14	14	14	11	14	11	11	11	11
Etages	3,5	4	3,5	4	3,5	[illegible]	3,5	3	3	3	3
Rapport superficie habitable	1,26	1,44	1,47	1,26	1,68	1,32	1,82	1,56	1,8	1,86	1,3
Parcelles/ hectare	7,5	7,5	10	10	15	15	24	26	38	43	43
Stationnements/ logement	1	1	1	1	0,5	1	0,5				

FIGURE 1

SUPERFICIE DES PARCELLES ET NOMBRE DE PROPRIETAIRES

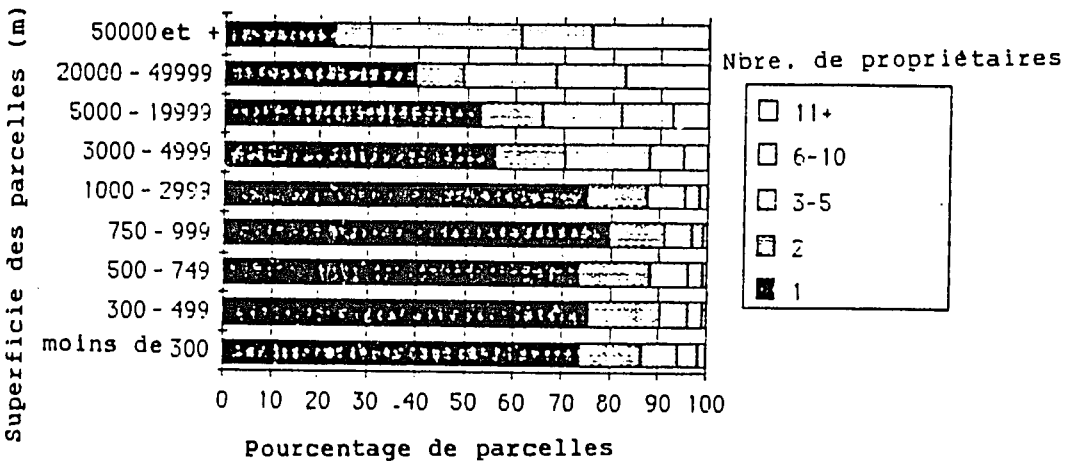


TABLEAU 2

NOMBRE DE PARCELLES EN FONCTION DE LA SUPERFICIE ET DU NOMBRE DE PROPRIETAIRES
Zones municipales dans le Grand Amman

Superficie (m2)	1 propr.	2 propr.	3-5 propr.	6-10 propr.	> 11 propr.	Total	%
< 300	11343	1939	1205	658	242	15387	12,16
300 - 499	18215	3632	1501	720	226	24294	19,19
500 - 749	17049	3496	1861	709	231	23346	18,44
750 - 999	19009	2712	1425	582	216	23944	18,92
1000 - 2999	19130	3260	1938	879	404	25611	20,23
3000 - 4999	1353	491	619	241	183	3487	2,75
5000 - 19999	3836	913	1199	772	563	7283	5,75
20000 - 49999	744	182	356	272	327	1881	1,49
50000 <	308	101	412	190	331	1342	1,06
TOTAL	91587	16726	10516	5023	2723	126575	100,00
%	72,36	13,21	8,31	3,97	2,15	100,00	

ANNEXE A

PROGRAMME

PROGRAMME

Dimanche 19 Juin

20h00 Réception d'ouverture à l'Hotel Altis

Allocution de bienvenue :
Peter Kimm, Directeur du Bureau de l'Habitat et de l'Urbanisme, AID, Washington, D.C., Etats Unis.

Dr. José Manuel Nunes Liberato, Secrétaire d'Etat, chargé de l'Administration Locale et de l'Aménagement, Ministère du Plan et d'Administration Régionale, Portugal.

Lundi 20 Juin

9h00 Séance d'ouverture :

Introduction : Les problèmes fonciers en zones urbaines dans la région
Peter Kimm, Directeur du Bureau de l'Habitat et de l'Urbanisme, AID, Washington, D.C., Etats Unis.

Exposé des thèmes essentiels: Le role du secteur public dans la gestion et l'aménagement des terrains urbains
Charles Haar, Harvard University, Cambridge, Etats Unis.

12h30 Déjeuner, Hotel Altis

14h30 Exposé sur l'aménagement de l'espace urbain au Portugal et visite de la localité de Sintra organisée par la Municipalité de cette ville.

Diner à Sintra, parrainé par l'Institut National de l'Habitat (INH), Portugal.

Mardi 21 Juin

9h00 Outils de gestion foncière urbaine à la disposition des pouvoirs publics: contraintes de leur mise en oeuvre

Président de la séance : David Leibson, USAID (RHUDO), Lisbonne
Présentateur : David Simms, Expert-Planificateur, Luxor, Egypt
Conférenciers :
William Doebele, Graduate School of Design, Harvard University, Cambridge, Etats Unis.
Joao Teixeira : Commission Régionale de Coordination, Ministère du Plan et d'Administration Régionale, Portugal.

245

12h30 Déjeuner à l'Hotel Altis

14h30 Incitations et entraves à l'aménagement des terrains urbains par les opérateurs privés

Présidente de la séance : Sonia Hamman, RHUDO/Tunis
Vincent Renard, Laboratoire d'Econométrie de l'Ecole Polytechnique, Paris, France.

Conférenciers :
Aras Turki, Ministère de l'Equipement et de l'Habitat, Tunisie.
David Dowall, Institute or Urban and Regional Development, University of California, Berkeley, Etats Unis
Bassam Atari, Jordan Housing Bank, Jordanie

Mercredi 22 Juin

PANEL : L'aménagement des terrains en tant que processus

Présidente de la séance : Amy Nolan, Bureau de l'Habitat et de l'Urbanisme, AID, Washington, D.C., Etats unis

Assurer la réussite de l'aménagement foncier : le processus et les éléments essentiels garantissant la réussite
David Dowall, Institute of Urban and Regional Development, University of California, Berkeley, Etats Unis.

L'urbanisme multicéphale
Fathi Ennaifer, Municipalité de Tunis, Tunisie

Les rôles des pouvoirs centraux, régionaux et locaux dans l'aménagement du territoire
Antonio Pinto, Ministère du Plan et d'Administration Régionale, Portugal.

Conférenciers :
Michael Kitay, Bureau for Private Enterprise, AID, Washington, D.C., Etats Unis
Abdessatar El Amrani Jamal, Ministère de l'Habitat, Maroc

12h30 Déjeuner à l'Hotel Altis

246

14h30 PANEL : Cooperation entre les secteurs publics et privés dans le domain de l'aménagement foncier et urbain
Président de la séance : Harry Birnholz, USAID (RHUDO), Rabat

Vers un renouvellement des techniques de la gestion foncière urbaine - potentialités et limites-expérience des villes d'Asie
Alain Durand-Lasserve, INTERURBA, Talence, France

Processus de redressement d'un quartier non règlementaire - le cas Montfleuri (Maroc)
Abdelaziz Filali, Agence Nationale de Lutte contre l'Habitat Insalubre (ANH), Maroc

La coopération entre les secteurs publics et privés dans l'aménagement foncier urbain en Jordanie
Awad Tel, Ministère des Municipalités, des Affaires Rurales et de l'Envrionnement, Jordanie
Hussam Azar, Ministère des Finances, Jordanie

Conférencier :
Vincent Rnard, Laboratoire d'Econométrie de l'Ecole Polytechnique, Paris, France

Jeudi 23 Juin

9h00 Synthèse :
Présidente de la séance : Sonia Hammam, RHUDO/Tunis
Synthèse du séminaire : William Doebele
Graduate School of Design, Harvard University, Canbridge, Etats Unis

13h00 Déjeuner à l'Hôtel Altis (salle Alvorada)

Séance de cloture :
Dr. José Manuel Alves Elias de Costa, Secrétaire d'Etat, chargé de la Construction et de l'Habitat, Ministère des Travaux Publics, des Transports et des Communications, Portugal

Peter Kimm, Directeur du Bureau de l'Habitat et de l'Urbanisme, AID, Washington, D.C., Etats Unis

247

ANNEXE B

LISTE DES PARTICIPANTS

RHUDO/NENA

SEMINAIRE REGIONAL SUR LE DEVELOPPEMENT FONCIER URBAIN

19 -23 Juin, 1988
Lisbonne, Portugal

LISTE DES PARTICIPANTS

ALGERIE

SIDI SAID, Hamid	- Wali de Annaba, Ministère de l'Intérieur, - Résidence Wilanja, Boulevard Ben [illegible] id, Annaba

EGYPTE

TAHA, Osama Mohamed	- Alexandria Governorate's Liaison Officer for Local Development/AID Program - Horria Street, No. 66, Alexandria
YOUSSEF, Mohamed Mahmoud	- Chief of Wayly District, Cairo Governorate - Abassia Square, Cairo
ZAKI, Ahmed Abdel S.	- Director, Urban Development Department - Suez Governorate, Suez

JORDANIE

ATARI, Bassam	- Deputy Director General, The Housing Bank - P.O. Box 7693, Amman
AZAR, Hussam	- Director of Statistics and Public Relations, Directorate of Land and Surveys Department - Ministry of Finance, P.O. Box 70, Amman
FARIZ, Ghaith	- Head of Technical Department of Cities and Villages, Development Bank - P.O. Box 1572, Amman
FAROUQA, Mazen	- Research Engineer, Ministry of Planning, - P.O. Box 555, Amman
HASANI, Mohamed	- Const,. General Manager, Al-Sager Engineering Est. - P.O. Box 382, Amman
KEILANI, Waddah	- Town Planner, Greater Amman Municipality - P.O. Box 132, Amman

MADANAT, Suhil	- Head, Shelter Unit, Ministry of Planning Director, National Housing Strategy Study - P.O. Box 3362, Amman
SARTAWI, Muthana	- Engineer - General Manager, Alsager Engineering Est. - P.O. Box 5018, Amman
TELL, Awad	- Secretary General, Ministry of Municipal and Environment Affairs - P.O. Box 1799, Amman

MAROC

ALAOUI, Abid	- Aménagiste Chargé de la Tutuelle Urbanistique des Collectivités Locales, Ministère de l'Intérieur - 35 rue Alhalsadi, Agdal, Rabat
ALLAL, Naciri	- Avocat, ALPIM - 79 rue Prince Moulay Abdallah, Casablanca
BELHAJ, Abdelaziz Filali	- Directeur Technique, Agence Nationale de - Lutte Contre l'Habitat Insalubre (ANHI) - 2, rue Al Osquofia, Rabat
BELKHAYAT, Abdeslam	- Conservateur Général du Royaume, DCFTT Ministère de l'Agriculture - Direction de la Conservation Foncière, Rabat
BENNIS, Abdelkrim	- Président, Association des Lotisseurs et Promoteurs Immobiliers Marocains (ALPIM), - 70 Bd. Moulay Ismaïl, Casablanca
EL MOUNTASSER, Abdelhak	- Aménageur-Urbaniste, Chef du Service de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire, Agence Urbaine de Casablanca - 18 Boulevard Rachidi, Casablanca
EL AMRANI JAMAL, A.	- Secrétaire Général, Ministère de l'Habitat - Rabat
EL KADIRI, Khalid	- Directeur des Domaines, Ministère des Finances - Rabat
LARAICHI, B. Najib	- Directeur Général, Agence Nationale de Lutte Contre l'Habitat Insalubre (ANHI) - 2 rue Osquofia, Rabat

150

OHAYON, Henry	- Directeur Technique, ALPIM - 70 Moulay Smail, Casablanca
TAHIRI, Alaoui Moulay Chérif	- Directeur de la Planification et de la Programmation, Ministère de l'Habitat - 22 rue Houara, Cité Administrative, Rabat

OMAN

AL-MAHROUKY, Ali M.	- Director General for Town Planning and Survey, Ministry of Housing - P.O. Box 173, Muscat

TUNISIE

BEN ABDESSELEM, El Habib	- Conservateur de la Propriete Foncière, Ministère de la Justice - 29 rue de l'Inde, 1004 Tunis
BEN MAHMOUD, Abderrazak	- Président de la Chambre Syndicale des Agents Immobiliers de Tunisie - 4 Passage de l'Arabie Saoudite, Tunis
ENNAIFER, Fathi	- Directeur des Travaux Techniques, Municipalité de Tunis - 6 rue d'Athènes, Tunis
GHANNOUCHI, Noureddine	- Chef de Service, Ministère du Plan - Place Ali Zouaoui, Tunis
HAMROUNI, Abderrazak	- Président Directeur Général, Agence Foncière d'Habitation - 30 rue 7050, 1002 Tunis
HORRIGUE, Noureddine	- Sous Directeur du Cadastre et de la Cartographie, Municipalité de Tunis - 8 rue d'Athènes
KALLAL, Ali	- Président Directeur Général, Office de la Topograpographie et de la Cartographie - Cité Olympique, Tunis
LABIDI, Mohamed	- Directeur Général des Collectivités Locales, Ministère de l'Intérieur - avenue Habib Bourguiba, Tunis
M'HEDBHI, Rached	- Directeur, Agence Foncière d'Habitation - 30 rue 7050, 1002 Tunis

TRABELSI, Béchir-Directeur Général Adjoint, Caisse Nationale d'Epargne Logement
- rue J.J. Rousseau, Tunis

TURKI, Aras-Secrétaire Général, Ministère de l'Equipment et de l'Habitat
- Cité Jardins, Tunis

EXPERTS

DOEBELE, William-Professor, Graduate School of Design, Harvard University
- Cambridge, Massachusetts 02138, U.S.A

DOWALL, David-Professor, Institute of Urban and Regional Development, University of California, Berkeley, California 94720, U.S.A.

DURAND-LASSERVE, -Chargé de Recherche, Programme Interurba-AlainTiers Monde (CNRS)
- Centre Natironal de la Recherche Scientifique, Domaine Universitaire, 33405 Talence

HAAR, Charles-Professor of Law, Harvard University
- 300 Griswold Hall, Cambridge, Mass. 02138, U.S.A.

HOWLEY, John-Vice President, Policy Planning and International Affairs, Association of Realtors
- 777 - 14th Street, N.W., Washington, D.C. 2005, U.S.A.

RENARD, Vincent-Directeur de Recherches au Centre National de la Recherche Scientifique
- 1 rue Descartes, 75005 Paris

SIMS, David-Consultant Planner, Luxor
- c/o RAINBOW, 2 El Malik el Afdal St., Suite No. 7, Zamalak, Cairo

USAID

AID Office of Housing and Urban Programs
Room 315, SA-18 Center
U.S. Department of State
Washington, D.C. 20523

USA

KIMM, Peter - Director, Office of Housing and Urban Programs

KITAY, Michael - Assistant General Counsel, Bureau for Private Enterprise

NOLAN, Amy - Assistant Director for Policy and Urban Programs, Office of Housing and Urban Programs

RHUDO/NENA - 28 rue Suffex, Tunis, Tunisie

COHEN, Monique - Regional Activities Coordinator

HAMMAM, Sonia - Acting Assistant Director/Housing Officer

JORDAN - USAID, c/o American Embassy, P.O. Box 354, Amman

ERBACH, Jerry - Housing and Urban Development Advisor

MOROCCO - USAID, B.P. 120, Rabat

BERRADA, Tahar - Housing Officer, USAID (RHUDO)

BIRNHOLZ, Harry - Housing Officer, USAID (RHUDO)

PORTUGAL - USAID, American Embassy, 1400 Lisbonne

LEIBSON, David - AID Representative, a.i./Housing Officer

ROBBINS, Edward - Advisor to the Housing Program

TRINDADE, Josa - Advisor to the Housing Program

EGYPTE - USAID, 106 Kasr El Aini, Garden City, Cairo

GISIGER, John - Chief, Urban Dvelopment Section, USAID/Cairo.

- 253

LISTE DES PARTICIPANTS PORTUGAIS INVITES A ASSISTER AU SEMINAIRE

SECH (Secretariat d'Etat à la Construction et à l'Habitat

Secretàrio de Estado da Construção e Habitação
Dr. José Manuel Elias da Costa
Praça do Comérco
1100 Lisboa

Chefe de Gabinete do Sec. de Estado da Construção e Habitação
Dr. Miguel Luis Leal Coelha
Praça do Comérco
1100 Lisboa

Presidente do Instituto Nacional d Habitação
Dr. João Manuel Coutinho Pais
Av. Columbano Bordalo Pinheiro, 5-8
1000 Lisboa

Presidente fo Inst. de Gestão e Alienação do Patrimonpnio Habitacional do Estado
Dr. José Manuel Nunes de Carvalho
Av. 5 de Outubro
1000 Lisboa

MPAT (Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire)

Sec. de Estado da Administr. Local e Ordenamento do Territorio
Dr. José Manuel Nunes Liberato
Rua da Lapa, 73
1200 Lisboa

Director Geral do Ordenamento do Territorio
Dr. José Manuel dos Santos Moto
Campo Grande, 50
1700 Lisboa

Director Geral do Gabinete de Estudos e Planeamento da Administracão do Territorio
Eng. Antonio Pinto
Rua Filipe Folque, 44
1000 Lisboa

Presidente da Comissão de Coordinacão Regional de Lisboa e Vale do Tejo
Dr. Casimiro Pires
Rua José Estevao, 135
1100 Lisboa

Comissão de Coordenação Regional de Lisboa e Vale do Tejo
Eng. João Teixeira
Rua da Artilharia 1, 33-3Drto.
1200 Lisboa

Collectivités Locales

Sr.Fernando Tavares de Carvalho
Presidente da Câmara Municipal de Sintra
Largo Dr. Virgilio Horta
2710 Sintra

Dr. Lino Paulo
Câmara Municipal de Sintra
Largo Dr. Virgilio Horta
2710 Sintra

Arqt. Anna Martins
Câmara Municipal de Sintra
Largo Dr. Virgilio Horta
2710 Sintra

SECTEUR PRIVE

Presidente da Associação de Empresas de Construção e Obras Públicas do Sul
Eng. Ruis Manuel Nogueira Simoes
Rua Antonio Enes, 9-5
1000 Lisboa

Presidente da Direcção da FENACHE
Sr. Carlos Siva
Zona N2, Lote 223 - Loja 7
Chelas
1900 Lisboa

Arq. Vitor Marques dos Santos
Construtora Abrantina, Lda
Rua de S. Domingos de Benfica, 33 r-c
1500 Lisboa

Dr. Antonio José Palma Sequeira
Presidente do Conselho de Administração
Empresa de Investimentos Imobiliários IMOVEST
(Trust de Promotion Immobilière)
Rua Filipe Folque, 7-1
1000 Lisboa

255