

**Commission économique pour l'Europe****Comité du logement et de l'aménagement du territoire****Groupe de travail de l'administration des biens fonciers****Onzième session**

Genève, 27 et 28 février 2019

Point 3 c) de l'ordre du jour provisoire

**Examen du programme de travail pour 2018-2019 :****Études sur des questions liées à l'aménagement du territoire  
et à l'administration des biens fonciers****Projet de directives techniques sur l'aménagement foncier  
spontané : formalisation des constructions sauvages  
dans la région de la CEE****Note du Bureau du Groupe de travail de l'administration  
des biens fonciers***Résumé*

L'élaboration de directives techniques est inscrite au programme de travail du Groupe de travail de l'administration des biens fonciers tant pour 2016-2017<sup>1</sup> que pour 2018-2019<sup>2</sup>. Le Groupe de travail, en collaboration avec la Fédération internationale des géomètres, ONU-Habitat et d'autres partenaires, a préparé, sous la cote ECE/HBP/2018/Inf.12<sup>3</sup>, un document de réflexion intitulé *Draft technical guidelines on Informal Development : formalization of informal constructions in the ECE Region* (projet de directives techniques sur l'aménagement foncier spontané : formalisation des constructions sauvages dans la région de la CEE), qui a été présenté au Comité du logement et de l'aménagement du territoire à sa soixante-dix-neuvième session en octobre 2018. Le présent projet de directives techniques a été préparé sur la base de ce document de réflexion.

Le présent document contient le résumé analytique du projet de directives techniques. Ces directives portent sur les causes de l'aménagement foncier spontané et des constructions sauvages dans la région de la CEE et évaluent les politiques gouvernementales s'y rapportant. On y trouvera des recommandations fondées sur cette évaluation à l'intention des États membres sur la question du développement des établissements informels qui résultent de constructions sauvages.

<sup>1</sup> ECE/HBP/WP.7/2015/7, annexe I.

<sup>2</sup> ECE/HBP/WP.7/2017/6, annexe I.

<sup>3</sup> <https://www.uncece.org/index.php?id=47538>.



Le Groupe de travail est invité à prendre note du projet de directives techniques et à prier le Bureau d'en établir la version finale. Il est également invité à approuver la publication des directives en tant que document officiel (en anglais et en russe, sous forme numérique et imprimée) une fois que le Bureau leur aura donné une forme définitive. La version finale des directives sera présentée au Comité du logement et de l'aménagement du territoire en octobre 2019 pour approbation à sa quatre-vingtième session.

## I. Résumé analytique

1. Dans les pays en développement, 40 à 70 % des citoyens habitent dans des établissements informels, et plus de 50 millions d'habitants des 20 États membres de la CEE vivent dans de telles conditions. Cette situation affecte la vie de toutes les populations concernées et perturbe l'économie de ces pays.

2. Il n'existe pas de solution simple permettant de prévenir et de formaliser l'aménagement foncier spontané. Le problème tient au niveau national de richesse économique, ainsi qu'au niveau de capital social et économique de la société. Par ailleurs, les solutions dépendent de politiques foncières cohérentes, d'une bonne gouvernance et d'institutions et de systèmes bien établis. Il reste nécessaire d'élaborer des directives et des outils pour s'attaquer à l'aménagement foncier spontané en ville et dans les banlieues et pour juguler ce phénomène.

3. Il existe de nombreuses définitions des termes « aménagement foncier spontané » et « établissement informel ». Pour plus de clarté, le présent document d'orientation s'appuie sur l'expérience des pays de la région de la CEE en matière d'aménagement foncier spontané, et principalement le type de développement qui repose globalement sur des constructions permanentes d'« assez bonne qualité », dans lesquelles les occupants ont investi pour satisfaire leurs besoins ainsi que ceux de leurs enfants pour un certain nombre d'années. Ces constructions ne sont pas considérées comme des bidonvilles et relèvent d'une urbanisation informelle liée à des constructions illégales. Dans de nombreux pays, ce type de constructions a été toléré faute de politiques de logement social et d'accès à un logement abordable. Une telle pratique représente une quantité importante de capital non utilisé et non productif qui, avec des mesures appropriées, pourrait être progressivement convertie en capital productif pour appuyer l'économie nationale. Dans le présent document d'orientation, le terme « établissement informel » est utilisé conformément à la définition donnée par les Nations Unies (2001)<sup>4</sup> : i) zone résidentielle où un groupe d'unités de logement a été construit sur un terrain sur lequel les occupants n'ont aucun droit légal, ou qu'ils occupent illégalement ; ii) établissement non planifié où le logement n'est pas conforme à la réglementation en vigueur en matière d'urbanisme et de construction (logement non autorisé).

4. De nombreux pays ne sont pas encore parvenus à mettre en place les politiques, les institutions et les capacités nécessaires pour prévenir l'aménagement foncier spontané. Il est donc nécessaire d'améliorer les institutions foncières concernées et de dispenser une formation professionnelle à tous les niveaux afin de renforcer les compétences et la culture locales, d'organiser l'échange de données d'expérience et de sensibiliser le public à l'importance des outils de gestion des terres (cadastre, infrastructures de données géospatiales, enregistrement des biens immobiliers, évaluation et fiscalité foncières, urbanisme, développement du secteur privé, éthique professionnelle, etc.).

5. En réponse aux nombreux problèmes que soulève l'aménagement foncier spontané, les gouvernements ont lancé des projets de formalisation, souvent axés sur l'intégration des établissements informels dans le circuit économique grâce à la « privatisation » des terres occupées appartenant à l'État ou à la municipalité et à la délivrance de titres de propriété aux occupants, et sur l'enregistrement des titres pour encourager les transactions immobilières formelles, l'accès aux prêts hypothécaires et l'application d'une fiscalité équitable. Nombre d'entre eux se concentrent également sur la révision des règlements et normes en matière de zonage, d'urbanisme et d'autorisation, ainsi que sur la régularisation et l'amélioration des établissements informels et des constructions individuelles, si nécessaire.

6. Les directives sont conçues pour aider à atténuer les problèmes fonciers qui empêchent les pays d'atteindre leurs objectifs sociaux et économiques pour le bénéfice de tous. Elles proposent un processus aux étapes claires, établissent des priorités pour la

<sup>4</sup> Nations Unies, 2001. Indicators of sustainable development : Guidelines and methodologies. Consultable à l'adresse <http://www.un.org/esa/sustdev/publications/indisd-mg2001.pdf>.

reconnaissance des droits d'occupation informelle, prévoient la délivrance de titres de propriété explicites et des procédures d'enregistrement transparentes, et décrivent les obstacles à surmonter et les bénéfices attendus, ainsi que les raisons pour lesquelles un programme de formalisation devrait être mis en place, outre ce qui devrait être réalisé avant, pendant et après un tel programme.

7. Les directives visent avant tout à illustrer le processus par lequel la formalisation des constructions sauvages peut être réalisée. Il y est souligné que si l'on ne s'attaque pas aux causes profondes sociales, politiques et administratives de l'informalité, celle-ci réapparaîtra. Par conséquent, les gouvernements doivent s'efforcer de résoudre les problèmes liés : a) à l'urbanisation informelle existante ; et b) aux mesures visant à prévenir le phénomène des constructions sauvages ou illégales.

8. D'une façon générale, il est nécessaire de formaliser les établissements informels existants et de les intégrer dans le circuit économique en temps voulu, à moindre coût et de manière inclusive, afin de tirer au mieux parti de ce processus et de veiller à ce que personne ne soit laissé pour compte (FAO, Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers<sup>5</sup>). En outre, ces établissements devraient être progressivement modernisés en termes de sécurité et de prestation de services, selon les besoins.

9. L'éradication de ce phénomène n'est pas chose aisée, car elle suppose de mettre en œuvre un ensemble de politiques foncières et de réformes économiques globales et cohérentes d'où découleront les outils d'une bonne gestion foncière. L'accent doit être mis notamment sur l'enregistrement des biens immobiliers, l'urbanisme au service de la croissance et l'octroi de permis d'aménagement souples, l'évaluation des biens immobiliers et l'instauration d'une fiscalité équitable, les politiques de logement abordable, ainsi que d'autres questions relatives à l'établissement de marchés immobiliers efficaces et transparents, à l'existence de mécanismes de financement, à la formation professionnelle, à la déontologie et au rôle du secteur privé (CEE, 2010)<sup>6</sup>.

10. Les directives décrivent les trois phases du processus de formalisation proposé :

- a) La phase d'élaboration de la stratégie ;
- b) La phase de préparation du cadre ;
- c) La phase de formalisation des constructions.

11. La *phase d'élaboration de la stratégie* comporte les étapes suivantes :

- S'assurer du soutien et de la volonté politique nécessaires ;
- Analyser l'informalité existante au sein du marché immobilier local ;
- Effectuer une analyse coûts-avantages et déterminer les conséquences de l'inaction ;
- Convenir d'une stratégie de formalisation appropriée ;
- Concevoir un plan de communication ;
- Élaborer un projet de rapport stratégique.

12. En résumé, cette phase comprend les activités de mobilisation d'un appui, d'analyse du problème, de proposition d'une solution et de communication du plan global en vue de la bonne mise en œuvre du processus de formalisation.

13. La *phase de préparation du cadre* consiste en une série d'étapes logiques fondées sur le plan d'action spécifique qui aura été jugé le plus approprié au cours de la phase d'élaboration de la stratégie.

<sup>5</sup> Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers. Consultable à l'adresse <http://www.fao.org/tenure/voluntary-guidelines/fr/>.

<sup>6</sup> Policy Framework for Sustainable Real Estate Markets. Consultable à l'adresse <https://www.unece.org/index.php?id=11059>.

14. Ces étapes sont les suivantes :

- Déterminer les zones et les catégories remplissant les conditions requises pour la formalisation ;
- Recenser les obstacles juridiques et réglementaires ;
- Définir les mesures appropriées pour la formalisation ;
- Définir le processus d'enregistrement ;
- Établir les grandes lignes du processus de formalisation et fixer les montants des pénalités et amendes ;
- Recenser les institutions concernées ;
- Concevoir et mettre en place le système administratif requis pour :
  - Mettre en œuvre le plan de communication ;
  - Préparer le cadre juridique spécifique ;
  - Allouer les moyens administratifs et techniques appropriés ;
  - Définir les aspects techniques relatifs aux constructions ;
  - Mettre en place un comité de contrôle et d'agrément ;
  - Élaborer des méthodes de mise en conformité pour les citoyens et l'administration ;
  - Évaluer le caractère raisonnable.

15. Cette phase a pour objectif de concevoir et de créer l'infrastructure qui sera utilisée tout au long du processus de formalisation, dont le cadre doit être soigneusement défini et mis en place. Tous les aspects tels que l'élaboration d'un cadre juridique, l'organisation, la démarche suivie pour le processus de formalisation lui-même, les responsabilités institutionnelles et professionnelles, la planification budgétaire et de nombreux autres détails connexes devront être décrits et mis en œuvre.

16. La *phase de formalisation des constructions* pourra alors débiter. Elle recouvre une grande variété de fonctions administratives et juridiques touchant notamment la perception des droits, l'enregistrement et le contrôle. Le processus dans son ensemble doit être transparent, inclusif, exempt de corruption, durable et suffisamment souple pour s'adapter aux nombreuses situations particulières. Les étapes en sont les suivantes :

- Soumettre et traiter les documents et marquer l'emplacement de chaque construction sur la carte de base de l'inventaire ;
- Contrôler les documents ;
- Enregistrer les constructions sauvages, le cas échéant ;
- Intenter une action en justice lorsque cela s'avère nécessaire ;
- Appliquer des amendes si nécessaire et en percevoir le montant ;
- Suivre et évaluer le processus de formalisation.

17. Les résultats escomptés sont les suivants : l'élimination des établissements informels, la réduction au minimum de l'informalité et l'intégration dans le marché foncier formel, l'enregistrement des constructions sauvages et le renforcement des moyens d'action des résidents de ces unités d'habitation et de leur capacité à tirer pleinement profit de leurs biens. Il est particulièrement important de décourager toute informalité future grâce à la mise en œuvre, entre autres, de procédures d'urbanisme et d'autorisation appropriées, de politiques de logement abordable et d'une réglementation souple. Tant qu'une profonde amélioration n'aura pas été constatée dans ces domaines, on peut s'attendre à ce que de nouvelles constructions sauvages soient édifiées ; il est donc important que le cadre juridique soit suffisamment souple pour favoriser une intégration sans heurt dans le circuit économique.

18. Il est recommandé que certaines activités soient menées parallèlement au programme de formalisation. Celui-ci doit constituer un processus indépendant qui ne saurait être retardé du fait de la mise en œuvre ou de l'amélioration des systèmes, mais le renforcement de l'ensemble des piliers des marchés fonciers formels contribuera à l'efficacité des facteurs de production. Il s'agira notamment de mener à bien les processus d'enregistrement et de délivrance de titres de propriété pour les biens informels, d'améliorer le processus d'aménagement urbain, de mettre en œuvre des procédures équitables et efficaces d'obtention des permis de construire et d'améliorer les systèmes de suivi.

19. La plupart des éléments clefs visant à prévenir l'informalité future ont été examinés et ils devraient être renforcés tout au long du processus de formalisation, l'accent étant mis sur les aspects suivants :

- a) Sécuriser les droits de propriété et tenir à jour les registres des titres de propriété ;
- b) Continuer de veiller à ce que les codes d'urbanisme et du bâtiment répondent aux besoins actuels et futurs de la société et aux besoins de protection de l'environnement ;
- c) Examiner et protéger les droits des groupes les plus vulnérables ;
- d) Appliquer des barèmes de frais qui soient appropriés, y compris pour la fiscalité immobilière (si elle existe), ainsi que pour les services publics, la légalisation des infrastructures, la formalisation et d'autres méthodes d'imposition et de production de recettes.

20. Une fois les constructions sauvages formalisées et les causes profondes de l'informalité largement atténuées, les avantages à long terme d'un marché foncier stable, transparent, inclusif et équitable commenceront à bénéficier à l'ensemble de la société.

**21. Le Groupe de travail est invité à prendre note du projet de directives techniques et à prier le Bureau d'en établir la version finale. Il est également invité à approuver la publication des directives en tant que document officiel (en anglais et en russe, sous forme numérique et imprimée) une fois que le Bureau leur aura donné une forme définitive. La version finale des directives sera présentée au Comité du logement et de l'aménagement du territoire en octobre 2019 pour approbation à sa quatre-vingtième session.**

---