



NÉGOCIER LA TERRE

Les communautés négocient le foncier nécessaire à leur habitat, que ce soit en occupant des terrains ou en s'appuyant sur des outils institutionnels et financiers permettant un achat ou une location collective.

	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11
	MEHR_ALS_WOHNEN	FUCVAM	CENCOVICOD	COOPHYLOS	CHAMPLAIN	KAMBI_MOTO	KLONG_BANG_BUA	MILTON_PARC	PCMB	ORANGI_PILOT_PROJECT	VILLA_EL_SALVADOR
#achat_collectif		●	●	●	●			●			
#location_collective	●					●	●				
#occupation_collective						●	●	●		●	●

Une diversité de modes d'accès à la terre

L'accès à la terre à proximité des infrastructures urbaines pour les populations vulnérables est un défi majeur pour la production sociale de l'habitat. Le droit à la ville des communautés entre en effet en concurrence avec les intérêts fonciers privés et publics. Dans ce contexte, l'organisation des habitants et leur capacité de négociation sont alors essentielles pour permettre l'accès au sol (construction du projet) et garantir la durabilité du projet (sécurité de la tenure).

On parle ici d'un terrain négocié pour mettre en avant le dialogue nécessaire entre les habitants et les acteurs publics ou privés concernés. Les outils utilisés présentent une grande diversité incluant des stratégies 'frontales' où les communautés et acteurs fonciers sont en désaccord (p. ex : en cas d'occupation du terrain). On analysera ainsi trois approches principales à travers lesquelles les communautés organisées négocient la terre : l'achat du terrain, la location du terrain et l'occupation du terrain.

Ces formes d'accès à la terre se combinent à plusieurs formes de gestion des bâtiments construits sur ces terrains. Il en résulte une grande diversité de formes de tenure. A titre d'exemple, dans le cas de Mehr als Wohnen, l'habitant est locataire d'un appartement dont la coopérative est propriétaire sur un terrain qu'elle loue à la municipalité. Dans le cas de Champlain, l'habitant est propriétaire du bâtiment qu'il habite sur un terrain loué au Trust. Dans le cas de Klong Bang Bua, il est propriétaire du bâtiment qu'il habite sur un terrain loué à la municipalité, etc.

#achat collectif

Dans sa forme la plus classique, la négociation de la terre peut prendre la forme d'un achat. Cette transaction s'effectue entre la communauté préalablement organisée et un propriétaire public ou privé. Cependant, le fait d'acheter un terrain peut constituer un obstacle

majeur pour une communauté vulnérable. En effet, dans un contexte de croissance urbaine accélérée, le foncier situé à proximité des infrastructures urbaines est une ressource rare, donc chère et en concurrence avec le marché privé. Plusieurs mécanismes facilitateurs peuvent cependant être mis en œuvre.

Dans le cas de la Fucvam, les communautés ont négocié un mécanisme public d'acquisition des terres par l'Etat qui joue alors un rôle actif sur le marché foncier et constitue un 'portefeuille foncier'. Les terrains sont ensuite revendus à prix coûtant aux coopératives qui deviennent collectivement propriétaires de manière pérenne. Dans ce cas de figure, la capacité de négociation et d'investissement de l'Etat est utilisée pour développer une politique foncière favorable à l'émergence de projet de production sociale de l'habitat. Afin de gérer la pression foncière, l'outil du plan d'urbanisme peut être utilisé dans l'objectif de réserver des zones à développer par les communautés. Dans le cas de certains projets de la Cencovicod au Nicaragua, c'est à travers l'élaboration des plans d'urbanisme municipaux qu'est mis en place un mécanisme visant à constituer des réserves foncières constructibles.

Ces mécanismes supposent un rôle important de l'Etat, soit comme régulateur et planificateur dans le cas du Nicaragua, soit en tant qu'acteur sur le marché foncier comme en Uruguay ou en Suisse, ces stratégies étant combinables entre elles.

Dans tous les cas, un achat suppose une capacité financière de la communauté. Individuellement, les habitants les plus vulnérables ont une capacité restreinte qui, de facto, les exclut du marché foncier formel. Cependant, si l'habitant ne peut pas négocier de terrain individuellement, il peut développer cette capacité de négociation en tant que groupe. En effet, les ressources financières cumulées représentent une capacité d'action accrue, tant auprès des acteurs fonciers, qu'auprès des acteurs financiers. Aussi restreintes soient-elles, si les ressources mises en commun sont mobilisées et gérées avec soin, les communautés peuvent les utiliser comme



un levier important. C'est l'approche utilisée notamment dans les projets Klong Bang Bua en Thaïlande et Kambi Moto au Kenya.

Les communautés peuvent parallèlement développer des stratégies pour négocier le prix de leurs acquisitions foncières, que ce soit en mettant en avant l'intérêt public des projets développés, en utilisant des leviers et pressions politiques ou en occupant les terrains ([#occupation_collective](#)). Cette approche se fonde sur la légitimité des populations à disposer de terrains abordables et correctement situés pour bâtir.

Dans certains cas, l'acquisition collective du terrain peut être uniquement un mode transitoire vers une propriété individuelle, c'est le cas de coopératives du type Coophylos. Cependant, cette approche ne permet pas de contrôler les reventes ni d'internaliser les plus-values foncières. Il peut en résulter une gentrification progressive.

Dans d'autres cas, la communauté qui acquiert un terrain cherche à le gérer avec des stratégies visant à maximiser l'intérêt collectif à long terme ([SGÉNER](#), page 86). Le projet de Champlain est un exemple intéressant où la communauté achète le terrain mais implique les acteurs publics et des 'voisins' dans la gestion du sol afin d'en garantir l'usage non spéculatif à perpétuité.

[#location_collective](#)

Dans la mesure où l'achat d'un terrain représente une barrière à l'entrée importante pour les communautés, de nombreux projets ont pu voir le jour grâce à une propriété publique du sol. Le terrain est alors loué à la communauté pour une durée variable : 30 à 99 ans renouvelables. La propriété foncière est publique, mais l'usage, la gestion et la capacité d'aménager sont officiellement dans les mains des communautés.

Cette location, dont l'appellation exacte varie selon le cadre légal (lease, bail emphytéotique, droit de superficie, etc.), suppose un partenariat public-habitant fort afin de garantir la pérennité des aménagements,

notamment lors du renouvellement des contrats. En effet, l'acteur public est propriétaire, et peut récupérer le terrain et changer l'affectation du sol au terme du bail.

Cette approche suppose un acteur foncier public en mesure de mettre à disposition des terrains contre une rémunération, potentiellement subventionnée. Les revenus de ces locations représentent des recettes fiscales à long terme. En tant que propriétaire, l'Etat peut donc négocier avec les communautés les conditions d'attribution du bail, les critères d'aménagement, les normes constructives ou les objectifs sociaux du projet. Ce bail devient alors la formalisation du partenariat public-habitant à long terme.

Dans le cas d'occupations foncières informelles, comme Klong Bang Bua et Kambi Moto, ces contrats constituent la reconnaissance d'une occupation préalable par les communautés et encadrent la transformation de l'usage du sol dans un processus d'amélioration progressive des quartiers. Les communautés s'organisent alors pour négocier la location du sol en tant que groupe. Une négociation individuelle de chaque concession, entre des occupants précaires et l'Etat, s'effectuerait dans une disproportion claire des forces ([SS'ORGANISER](#), page 66).

Dans d'autres contextes plus favorables, ces contrats de location sont la norme et les terrains publics doivent prioritairement être remis à des coopératives. Le projet de Mehr als Wohnen, par exemple, s'est basé sur une loi qui oblige la municipalité à remettre ses terrains prioritairement à des coopératives.

En résumé, les contrats entre une communauté et l'autorité publique permettent à cette dernière de réguler l'usage du sol et d'assurer un revenu public stable. Ils constituent une facilité de financement pour les communautés organisées qui n'ont pas à acheter la terre. Cependant, cette solution est généralement plus coûteuse à long terme pour les habitants et suppose une confiance forte entre communautés et Etat.

#occupation_collective

L'occupation de terrains par une communauté d'habitants est à la base de nombreux projets de production sociale de l'habitat. Il peut s'agir de terrains du 'domaine commun' (terrains non immatriculés) ou de terrains appartenant à des privés ou à l'Etat. Elle est parfois tolérée, sans pour autant bénéficier d'une grande sécurité foncière, comme dans le cas de Klong Bang Bua et de Kambi Moto. Elle peut aussi être contestée fortement par les acteurs publics comme c'est le cas du projet Villa El Salvador.

Néanmoins, certaines législations nationales considèrent qu'une occupation du 'domaine commun' est légale si elle n'est pas contestée. De plus, le droit international considère qu'en l'absence d'alternative adéquate pour les populations vulnérables, l'occupation d'un terrain est légitime. L'occupation peut donc être un outil pour forcer la négociation et la reconnaissance du droit à la ville de la communauté. Cependant, l'occupation implique souvent une confrontation ouverte entre l'intérêt des habitants et celui des acteurs publics (infrastructures) ou privés (développements) qui est rarement en faveur des communautés les plus vulnérables en l'absence d'une organisation communautaire forte.

Dans les exemples de Kambi Moto et de Klong Bang Bua, l'occupation est un statut transitoire qui est transformé en un contrat de location suite au projet de réhabilitation négocié avec l'Etat. Dans le cas de Villa El Salvador, l'occupation initiale des terrains a servi de levier pour l'attribution de terrains par le gouvernement.

Conclusion

On soulignera que plusieurs projets de production sociale de l'habitat tendent à négocier le sol en tant que ressource commune administrée par la communauté et intègrent des mécanismes anti-spéculatifs dans leurs gestions du sol : revente uniquement à la communauté, internalisation de la plus-value foncière, etc. (§GÉRER, page

86). Cette gestion du sol en tant que 'bien commun' est rendue possible, d'une part à travers l'organisation de la communauté qui négocie avec les acteurs fonciers (§S'ORGANISER, page 66) et d'autre part grâce aux règles de gestion que la communauté élabore en interne ou en dialogue avec les acteurs publics.

De manière générale, la négociation de la terre est un défi plus large que celui de construire le bâtiment ou le quartier, car elle s'établit sur la base d'outils institutionnels et politiques (plans d'aménagement, lois cadres, fonds d'acquisition, etc.) à l'échelle de la ville ou du pays. Ces outils cadres sont par ailleurs souvent développés à l'initiative des groupes d'habitants organisés et de leur poids politique.

* * *

Cyril Royez, urbaMonde

Pour aller plus loin :

- HIC (2011), 'Cities for All, Proposals and Experiences towards the Right to the City'.
- OSTROM Elinor & SCHLAGER Edella (1996), 'The Formation of Property Rights', In : Rights to Nature, Island Press.
- OHCHR (2014), 'Guiding Principles on Security of Tenure for the urban Poor', A/HRC/25/54.
- DAVIS John Emmeus ed. (2010), 'The Community Land Trust Reader', Lincoln Institute of Land Policy.
- www.righttothecityplatform.org.br

