



GESTION FONCIÈRE ADAPTÉE AU CONTEXTE

LIGNES DIRECTRICES POUR LA MISE EN ŒUVRE DANS LES PAYS

GARANTIR LES DROITS FONCIERS ET DE PROPRIÉTÉ POUR TOUS

GESTION FONCIÈRE ADAPTÉE AU CONTEXTE
LIGNES DIRECTRICES POUR LA MISE EN ŒUVRE DANS LES PAYS

Copyright © Programme des Nations Unies pour les établissements humains ONU-Habitat, 2016

Numéro HS : HS/012/21F

NOTE:

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites, ni quant à leur système économique ou degré de développement. L'analyse, les conclusions et recommandations de la présente publication ne reflète pas nécessairement le point de vue du Programme des Nations Unies pour les établissements humains ou de son conseil de gestion.

Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat)

P.O. Box 30030, Nairobi 00100, Kenya

Tél : +254 20 762 3120

Fax : +254 20 762 3477

www.unhabitat.org

Photos de couverture : © ONU-Habitat/Danilo Antonio, Christiaan Lemmen, Muhibuddin Usamah et Zerfu Hailu

REMERCIEMENTS :

Auteurs : Stig Enemark, Robin McLaren et Christiaan Lemmen

Coordinateurs : Danilo Antonio, John Gitau, Kees de Zeeuw, Paula Dijkstra et Christol Paluku

Edition et mise en page : Victoria Quinlan, Stefanie Heereman, Elisabeth du Parc et Eric Gachoka

Sponsors : Les Gouvernements néerlandais et norvégien et l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (Sida)

Imprimeur : UNON, Section des services de publication, Nairobi, ISO 14001:2004 certifié



GESTION FONCIÈRE ADAPTÉE AU CONTEXTE

LIGNES DIRECTRICES POUR LA MISE EN ŒUVRE DANS LES PAYS

TABLE DES MATIÈRES

ACRONYMES.....	IV
REMERCIEMENTS.....	V
PRÉAMBULE.....	VI
RÉSUMÉ	VII
PARTIE 1 : COMPRENDRE LA GESTION FONCIÈRE ADAPTÉE AU CONTEXTE.....	1-21
1. Introduction	2
2. Gouvernance foncière et programme mondial	9
3. Comprendre l'approche de la gestion foncière adaptée au contexte	14
PARTIE 2 : DÉVELOPPEMENT DES CADRES DE LA GESTION FONCIÈRE ADAPTÉE AU CONTEXTE	22-80
4. Développement du cadre spatial	23
4.1 Limites visibles (physiques) plutôt que limites fixes	26
4.2 Almages aériennes plutôt que levés	28
4.3 L'exactitude se rapporte au but plutôt qu'aux normes techniques	35
4.4 Demandes de mise à jour et opportunités de mise à niveau et d'amélioration continue	36
5. Développement du cadre juridique et réglementaire	39
5.1 Cadre flexible conçu selon les directives administratives plutôt que judiciaires	45
5.2 Un continuum de régimes fonciers plutôt que simplement la propriété individuelle	52
5.3 Enregistrement flexible plutôt qu'un registre unique	56
5.4 Garantir l'égalité des sexes pour les droits fonciers et de propriété	59
6. Développement du cadre institutionnel	63
6.1 Bonne gouvernance foncière plutôt que des barrières bureaucratiques	64
6.2 Cadres institutionnels intégrés plutôt que silos sectoriels	67
6.3 Une approche flexible des TIC plutôt que des solutions technologiques haut de gamme	76
6.4 TIInformations foncières transparentes d'un accès facile et abordables pour tous	77
PARTIE 3 : MISE EN OEUVRE DE L'APPROCHE D'ADAPTATION AU CONTEXTE	81-95
7. Développement des capacités et gestion du changement	82
7.1 Développement des capacités	82
7.2 Gestion du changement	86
7.3 Suivi et évaluation	88
8. Adoption de l'approche d'adaptation au contexte.....	91
BIBLIOGRAPHIE	96
ANNEXES	104
A. Développement de l'infrastructure TIC	105
B. Mise en œuvre des programmes de gestion foncière adaptée au contexte	112

TABLE DES MATIÈRES

TABLEAUX :

Table 1.1 : Processus de transition à la gestion foncière adaptée au contexte.....	4
Table 3.1 : Principes clés de l'approche d'adaptation au contexte	19
Table 4.1 : Applications cartographiques pour les terres urbaines et rurales	33
Table 4.2 : Principes, action et résultat du développement du cadre spatial	37
Table 5.1 : Conversion de différents régimes fonciers	49
Table 5.2 : Principes, action et résultat du développement du cadre juridique et réglementaire	61
Table 6.1 : Principes, actions et résultat du développement du cadre institutionnel	79
Table 7.1 : Stratégie de développement des capacités de GLTN	87

SCHÉMAS

Schéma 1.1 : Utilisation du Guide dans la mise en œuvre de la gestion foncière adaptée au contexte spécifique des pays	7
Schéma 2.1 : Gouvernance et gestion foncières	9
Schéma 3.1 : Structure du concept d'adaptation de la gestion foncière au contexte	16
Schéma 3.2 : Concept d'adaptation au contexte	17
Schéma 4.1 : Différentes approches du 1er enregistrement de droits fonciers	25
Schéma 5.1 : Processus d'adaptation au contexte pour la reconnaissance, l'enregistrement et l'examen des droits fonciers	49
Schéma 5.2 : Le Continuum de droits fonciers	52
Schéma 5.3 : Le Modèle conceptuel STDM	53
Schéma 5.4 : Dix éléments de conception du système d'enregistrement favorable aux pauvres	56
Schéma 5.5 : Critères d'évaluation des genres	60
Schéma 7.1 : Modèle de changement pour la gestion foncière adaptée au contexte	82
Schéma 7.2 : Cycle d'apprentissage en bonnes pratiques	86
Schéma 7.3 : Matrice de priorité des parties prenantes	88
Schéma A.1 : Illustration d'une infrastructure nationale de données spatiales	108
Schéma A.2 : Architecture typique axée sur le service	111

CARTES

Carte 4.1 : Exemple du Rwanda montrant une image aérienne (gauche) à partir de laquelle les délimitations des parcelles sont facilement identifiées (droite)	29
Carte 4.2 : Développement du cadre spatial	31

ACRONYMES

AOS	Architecture orientée service (AOS)
API	Interfaces de programmes d'applications (API)
BM	Banque mondiale
BRAC	Bangladesh Rehabilitation Assistance Committee
CEA	Commission économique pour l'Afrique des Nations unies (CEA)
CEE-ONU	Commission économique pour l'Europe des Nations unies (CEE-ONU)
CoFLAS	Costing and Financing Land Administration Services
CORS	Continuously Operating Reference Station
CPD	Développement professionnel continu
CSO	Organisations de la société civile.
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)
FFP	Adapté/Adaptation au contexte
FIDA	Fonds international de développement agricole (FIDA)
FIG	Fédération internationale des géomètres
FOSS	Logiciel libre ouvert (FOSS)
GNSS	Système mondial de navigation par satellite (GNSS)
GPS	Système de positionnement global (GPS)
HRD	Développement des ressources humaines
ISO	Organisation internationale de normalisation
TIC	Technologies de l'information et de la communication (TIC)
LGAF	Land Governance Assessment Framework
LPI	Initiative de politique foncière
MAST	Mobile Applications to Secure Tenure
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
MVP	Produit minimum viable
ONG	Organisation non-gouvernementale
NSDI	Infrastructure nationale de données spatiales (NSDI).
ODD	Objectifs de développement durable (ODD)
STDM	Social Tenure Domain Model
UAV	Drones (véhicules aériens sans pilote)
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH)
ONU	Organisation des Nations Unies
UK	Royaume-Uni
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement (PNUD),
UN-GGIM	Initiative des Nations Unies sur la gestion de l'information géospatiale à l'échelle mondiale
ONU-HABITAT	Programme des Nations unies pour les établissements humains (ONU-HABITAT) ou (PNUEH)
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
VGGTs	Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier sincèrement les auteurs qui ont élaboré le guide : Stig Enemark, auteur principal (Université d'Aalborg), Robin McLaren (Know Edge Ltd) et Christiaan Lemmen (Kadaster). Nous remercions sincèrement Kadaster International, sous la direction de Kees de Zeeuw, pour avoir dirigé l'élaboration et la révision du guide, avec Paula Dijkstra (Kadaster) et Janine Bender (Kadaster). Nous remercions Danilo Antonio (ONU-Habitat/GLTN) et John Gitau (ONU-Habitat/GLTN) pour avoir dirigé et supervisé l'élaboration du guide dans son ensemble, notamment, les processus de consultation. Nous remercions également Oumar Sylla, Chef de l'unité « Land and GLTN » à ONU-Habitat, pour avoir fourni des directives et orientations stratégiques dans la mise au point définitive et la diffusion du guide.

La production du présent guide a été possible grâce au soutien d'un certain nombre d'experts dans le domaine de la tenure et de la gestion foncières, qui ont apporté de précieux commentaires, contributions et recommandations. ONU-Habitat/GLTN et Kadaster tiennent à remercier les personnes qui ont fait part de leurs connaissances et enrichi les discussions ayant façonné le présent guide : Danilo Antonio (ONU-Habitat/GLTN), Mikael Atterhog (Sida), Clarissa Augustinus (ONU-Habitat/GLTN), Grenville Barnes (Université de Floride), Keith Bell (Banque Mondiale), Rohan Bennett (Université de Twente), Tony Burns (Land Equity International), Mahashe Chaka (Land Administration Authority-Lesotho), Uchendu Eugene Chigbu (Université technique, Munich), Malcolm Childress (Land Alliance), Arnulf Christl (Fondation Open Source Geospatial), Laura Cunial (Conseil norvégien des réfugiés), Jacqueline da Costa (National Best Community Foundation), Peter Dale (Fédération internationale des géomètres-FIG), Diane Dumashie (FIG), Owen Edwards (Development Alternatives Incorporated), Jorge Espinoza (GIZ), Kate Fairlie (Land Equity International), Ghislaine Gill (Ministère néerlandais des affaires étrangères), John Gitau (ONU-Habitat/GLTN), Charisse Griffith-Charles (Université de West Indies), Nur Zurairah Abdul Halim (JUPEM-Malaisie), Matthew Higgins (Département de l'environnement et de la gestion des ressources, Brisbane) Serene Ho (Université de Melbourne), Teng Chee Hua (JUPEM), Gassant Jacobs (Commonwealth Association of Surveying and Land Economy-CASLE), Naome Kabanda (Ministry of Land, Housing and Urban Development-Ouganda), James Kavanagh (Royal Institute of Chartered Surveyors), Monica Lengoiboni (Université de Twente), Robert Lewis-Lettington (ONU-Habitat), Rosy Liao (Institut chinois d'arpentage et de planification foncière), Fibian Lukalo (National Land Commission-Kenya), David Mitchell (Université RMIT), Paul van der Molen (FIG), Paul Munro-Faure (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture), Julius Okello (Centre africain de recherche et d'études stratégiques), Helge Onsrud (Statens Kartverk), Chryssy Potsiou (FIG), Regina Pritchett (Commission Huairou), Melissa Robert (FIG Young Surveyors Network-YSN), Lauren Royston (Social and Economic Rights Institute), Jolyne Sanjak (Land Alliance), Susan Spedding (CASLE), Daniel Steudler (FIG), Eva-Maria Unger (FIG YSN), Jude Wallace (Université de Melbourne) et Gordon Wayumba (CASLE).

Nous adressons aussi nos remerciements aux 42 participants actifs à la réunion du groupe des experts tenue à Nairobi, Kenya, en novembre 2015, qui ont aidé à peaufiner le message autour du but et du public visé par le guide, et à enrichir les divers chapitres du guide.

PRÉAMBULE

Les solutions à l'ensemble des problèmes fonciers mondiaux sont liées à l'éradication de la pauvreté, à l'intégration et à la stabilité sociales, aux investissements et au développement économique, à la protection de l'environnement et à la gestion des ressources naturelles. Ces questions foncières sont maintenant incorporées dans les Objectifs de développement durable constituant un plan détaillé pour un avenir durable sur lesquels les dirigeants mondiaux se sont accordés.

Ce nouveau programme offre une opportunité historique et sans précédent de rassembler les pays et les citoyens du monde pour décider et s'embarquer sur de nouvelles voies en vue d'améliorer les vies des populations partout (Nations Unies, 2015). De plus, les Directives volontaires pour une Gouvernance responsable des régimes fonciers énoncent des normes et des principes acceptés internationalement pour la gouvernance responsable des régimes fonciers : publique, privée, communale, indigène, coutumière et informelle (FAO, 2012).

Ce guide est une réponse aux défis de l'ensemble du programme mondial de développement durable. Ce programme ne peut être réalisé sans une mise en place d'une bonne gouvernance foncière, notamment, la composante opérationnelle de systèmes de gestion foncière. Le concept d'adaptation au contexte, tel qu'il est présenté dans le présent guide doit être perçu comme un moteur de la mise en œuvre de ces normes mondiales dans les pays en développement.

Bien que la question de la sécurité de la tenure soit la priorité du programme mondial, il existe une « lacune dans la sécurité d'occupation » entre les pays qui disposent de systèmes de gestion foncière efficaces et effectifs, et ceux qui n'en ont pas. À l'échelle mondiale,

environ 30% pour cent des pays disposent actuellement de systèmes fonctionnels et 70 pour cent n'en ont pas.

Durant des décennies, des tentatives ont été faites en vue de mettre en place des systèmes de gestion foncière dans les pays en développement sans trop de succès. Les contraintes se rapportent à un ensemble de questions juridiques, institutionnelles et politiques, mais également au fait que la mise en œuvre de systèmes traditionnels de gestion foncière de style occidental est simplement trop onéreuse et exige un temps et des capacités considérables. On estime qu'en fonction des niveaux et méthodes actuellement en place, cela prendra un bon nombre de décennies, probablement, des siècles pour avoir une couverture mondiale.

Le présent document donne une orientation en vue de combler la lacune dans la sécurité d'occupation existant dans la plupart des pays en développement, où souvent, jusqu'à 90 pour cent des terres et de la population se trouvent en dehors des systèmes formels de gestion foncière. Toutefois, le guide se rapporte également à des pays plus développés dont le registre foncier/cadastre n'offre pas de couverture complète ou, où la conservation des informations foncières n'est pas fiable.

Le guide met l'accent sur la sécurité de la tenure foncière pour tous. Toutefois, il est reconnu qu'en fournissant les cadres spatial, juridique et institutionnel à cette fin, les cadres fournissent également la base pour le développement de systèmes d'évaluation et de taxation foncières, ainsi que de systèmes pour la planification et le contrôle de l'utilisation des sols.

Le présent guide n'est pas un manuel. Plutôt, il fournit des lignes directrices en vue du développement de systèmes de gestion foncière adaptés au contexte. Ces



PRÉAMBULE

principes ne doivent pas être interprétés comme étant normatifs, mais plutôt comme donnant une orientation et une direction pour la conception d'une stratégie de mise en œuvre propre à un pays.

Il est à espérer que le présent guide contribuera sensiblement à préparer le terrain pour la mise en œuvre de systèmes de gestion foncière durables et abordables dans les pays en développement, permettant ainsi la sécurité de la propriété pour tous et une gestion efficace de l'utilisation des terres et des ressources naturelles. Ce qui, à son tour, facilitera la croissance économique, l'équité sociale et la durabilité environnementale.

RÉSUMÉ

Pourquoi mettre l'accent sur la gestion foncière ?

Ce guide est une réponse aux défis auxquels est confronté l'ensemble du programme mondial de développement durable qui exige une bonne gouvernance foncière. Toutefois, ceci ne peut être réalisé que lorsque les systèmes efficaces de gestion foncière seront totalement opérationnels. Le présent guide présente le concept de gestion foncière adaptée au contexte comme un catalyseur et instrument visant à mettre en œuvre ces normes mondiales dans les pays en développement.

OBJECTIF DU PRÉSENT GUIDE

Lignes directrices

Le guide apporte un appui aux pays en développement dans la conception de leurs stratégies spécifiques pour la mise en œuvre de la gestion foncière adaptée au contexte. Il est principalement conçu pour permettre à un ensemble de partenaires dans les pays en développement de comprendre l'approche globale de gestion foncière adaptée au contexte et de reconnaître les avantages qu'on en tire lorsqu'on l'adopte. Il fournit aussi une orientation structurée sur le développement de cadres spatial, juridique et institutionnel en appui à la conception de stratégies nationales spécifiques en vue de la mise en œuvre de la gestion foncière adaptée au contexte. Ce guide n'est pas un manuel d'instructions. Il fournit des lignes directrices étant donné que la stratégie et les méthodes de mise en œuvre seront toujours spécifiques à chaque pays.

L'approche d'une gestion foncière adaptée au contexte a émergé comme un second souffle pour les pays en développement. Elle offre une solution rapide, abordable, viable et pratique pour garantir la sécurité de propriété

pour tous, et permet le contrôle de l'utilisation de toute terre. L'approche d'adaptation au contexte apporte une solution nouvelle, innovante et pragmatique à la gestion foncière axée sur les pays en développement où les solutions de gestion foncière en vigueur actuellement ne sont pas fructueuses. La solution s'harmonise directement avec les besoins spécifiques des pays, elle est abordable, flexible puisqu'elle tient compte des divers types de propriété foncière. De plus, elle peut être mise à niveau lorsque des opportunités économiques et des besoins sociaux surviennent. Elle est également hautement participative, peut être mise en œuvre rapidement et peut garantir la sécurité de la propriété pour tous. Surtout, l'approche d'adaptation au contexte peut commencer rapidement par un point d'entrée à faible risque nécessitant un minimum de travail préparatoire. Elle peut être appliquée à toutes les traditions en matière de régime foncier à travers le monde.

Pourquoi devons-nous changer nos approches actuelles ?

La plupart des pays en développement ont du mal à trouver des solutions pour les questions foncières qui entraînent des conflits fonciers, réduisent les investissements et le développement économique, et empêchent les pays d'atteindre leur véritable potentiel. Les investissements existants dans l'administration foncière ont été construits sur la base d'un héritage d'approches, ont été fragmentés et n'ont pas apporté les changements et les améliorations nécessaires à grande échelle. Il est nécessaire de trouver de nouvelles solutions pouvant garantir la sécurité de la propriété pour tous, étant abordables et pouvant être rapidement développées et mises à niveau graduellement avec le temps. L'approche de la gestion foncière adaptée au contexte a émergée pour satisfaire ces besoins simples mais exigeants.

Public visé

Le présent guide vise le public suivant : 1) les défenseurs - politiciens, les organismes des Nations Unies, la communauté des bailleurs de fonds ; 2) les décideurs politiques et stratégiques - les décideurs fonctionnaires du secteur foncier, le personnel de haut niveau des organismes de gestion foncière ; et 3) les responsables de la mise en application des politiques - professionnels fonciers dans les secteurs public et privé. Les organisations non gouvernementales (ONG) et les organisations de la société civile.

GESTION FONCIÈRE ADAPTÉE AU CONTEXTE

Caractéristiques essentielles

• **Mettre l'accent sur l'objectif.** Cette nouvelle approche met l'accent principalement sur le « quoi » en termes du résultat du processus de la sécurité de la propriété pour tous et, deuxièmement, elle considère la conception du « comment » cela peut être réalisé. La manière « comment » doit être conçue pour être le mieux « adaptée » pour

réaliser le but (« le quoi »). À cet égard, l'expression « aussi peu que possible – autant que nécessaire » reflète parfaitement l'approche d'adaptation au contexte.

• **Flexibilité.** L'approche d'adaptation au contexte porte sur la flexibilité en termes d'exigences de la précision et pour façonner les cadres juridique et institutionnel afin de répondre aux besoins de la société. L'approche d'adaptation au contexte présente également une flexibilité pour satisfaire le besoin de garantir différents types de propriété foncière, allant des types de propriété plus sociaux ou coutumiers à des types formels tels que la propriété foncière privée ou les baux.

• **Amélioration graduelle.** Les systèmes doivent être conçus pour répondre tout d'abord aux besoins essentiels de la société aujourd'hui. Ceci permettra d'identifier le moyen optimal par lequel on pourrait le réaliser en équilibrant les coûts, la précision et le temps requis. Ceci crée ce qu'on qualifie de « Produit minimum viable ». La mise à niveau et l'amélioration graduelles peuvent donc être entreprises avec le temps, en réponse aux besoins sociaux et juridiques et aux opportunités économiques émergentes.

PRINCIPES CLÉS DE L'APPROCHE ADAPTÉE AU CONTEXTE

PRINCIPES CLÉS		
Cadre spatial	Cadre juridique	Cadre institutionnel
<ul style="list-style-type: none"> • Limites visibles (physiques) plutôt que limites fixes. • Imagerie aérienne/satellitaire plutôt que des levés sur le terrain. • La précision touche au but plutôt qu'aux normes techniques. • Demandes d'actualisation et opportunités pour la mise à niveau et l'amélioration continue. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cadre flexible conçu selon les directives administratives plutôt que judiciaires. • Continuum de tenures plutôt que la propriété uniquement individuelle. • Enregistrement flexible plutôt qu'un seul registre. • Garantir l'égalité des sexes pour les droits fonciers et de propriété. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bonne gouvernance foncière plutôt que des barrières bureaucratiques. • Cadre institutionnel intégré plutôt que des silos sectoriaux. • Approche flexible des TIC plutôt que des solutions de technologie haut de gamme. • Informations foncières transparentes d'accès facile et abordable pour tous.



Défis d'utilisation des terres dans des zones périurbaines. Lagos, Nigeria. Photo © Stig Enemark.

Éléments constitutifs

Le concept comprend trois éléments fondamentaux interdépendants qui travaillent ensemble pour mettre en œuvre l'approche d'adaptation au contexte : les cadres spatial, juridique et institutionnel. Le cadre spatial touche à l'enregistrement des modes d'occupation et d'utilisation des terres. L'échelle et la précision de cette représentation devraient suffire pour sécuriser les divers types de droits légaux et de formes de tenure reconnus dans le cadre juridique. Le cadre institutionnel est conçu pour gérer ces droits et l'utilisation des terres et des ressources naturelles et de faire la prestation de services inclusifs et accessibles. L'approche d'adaptation au contexte comporte quatre principes clés pour chacun des trois cadres. Voir le tableau plus bas présentant les « principes clés de l'approche d'adaptation au contexte ».

Différence entre les systèmes cadastraux conventionnels et la solution de la gestion foncière adaptée au contexte

Alors que les systèmes cadastraux conventionnels utilisent la documentation des parcelles de terre arpentées comme base pour introduire les droits dans un registre foncier, l'approche d'adaptation au contexte utilise des images aériennes ou satellitaires sur le terrain pour identifier, circonscrire et se prononcer sur les limites de la parcelle de terre/l'unité spatiale, et les droits sont déterminés et consignés directement dans un registre. Il s'agit d'une approche participative entreprise par des responsables du domaine foncier formés localement et impliquant toutes les parties prenantes. De plus, alors que les systèmes cadastraux conventionnels sont hautement normalisés, l'approche d'adaptation au contexte est, au contraire, flexible en terme de précision et par rapport à la diversité de types de propriété à sécuriser. Le système de gestion foncière peut être mis à niveau et amélioré graduellement avec le temps.

RÉSUMÉ

continue

AVANTAGES

Comment savoir si l'approche de la gestion foncière adaptée au contexte fonctionnera ?

L'approche d'adaptation au contexte a été mise en œuvre avec succès dans un certain nombre de pays en développement et les résultats fournissent d'excellentes pratiques exemplaires que d'autres pays pourront utiliser. De nouvelles approches d'adaptation au contexte ont été récemment testées en mettant en œuvre des solutions de gestion foncière au niveau national dans des pays tels que le Rwanda, l'Éthiopie et le Kirghizistan.

Comment s'assurer du bon fonctionnement de la gestion foncière adaptée au contexte ?

Le programme de changement doit être conçu pour susciter et produire un changement significatif sur un certain nombre de fronts et de niveaux, pouvant potentiellement se développer en un changement profond au sein des communautés de gestion foncière dans le monde. La mise en œuvre de l'approche d'adaptation au contexte implique un changement significatif au niveau de toutes les parties prenantes dans le secteur foncier. Comme dans tout changement culturel et de comportement, cela doit être géré avec sensibilité. Il y a une pression politique de plus en plus forte pour le changement qui peut soutenir plus efficacement le programme foncier mondial et contribuer aux défis mondiaux du vingt-et-unième siècle. Les éléments clés de ce programme de changement sont les tests structurés, le partage des connaissances et surtout la mobilisation des institutions foncières mondiales. Les organisations telles que la Banque mondiale, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'ONU-Habitat, l'Initiative des Nations Unies sur la gestion

de l'information géospatiale à l'échelle mondiale (UN-GGIM [Comité d'experts des Nations Unies sur la gestion de l'information géospatiale à l'échelle mondiale]), la Fédération internationale des géomètres (FIG) et d'autres organes professionnels du domaine foncier y jouent un rôle clé.

DÉFIS

Quels sont les plus grands défis dans l'adoption de l'approche d'adaptation au contexte ?

Un changement comportemental et culturel réussi au niveau des partenaires clés dans le secteur foncier est essentiel. Il y a trois défis majeurs auxquels sont confrontés les pays mettant en œuvre l'approche d'adaptation au contexte. Le premier concerne l'adoption de ce nouveau modèle d'adaptation au contexte qui n'est pas fonction de la technologie de pointe de positionnement et de topographie. Ceci requiert un changement de mentalité parmi les professionnels du domaine foncier, la reconnaissance des avantages du changement, et une stratégie de gestion du changement efficace menée par un leadership fort. Le second se rapporte à la révision du cadre juridique pour fournir la flexibilité requise en vue de prendre en compte l'approche d'adaptation au contexte. Les modifications de la législation peuvent être problématiques et demander du temps, et les politiciens doivent être bien informés de la nécessité du changement. Le dernier défi clé est axé sur la nécessité de développer les capacités afin de prendre de l'ampleur rapidement.

Développement des capacités et gestion du changement

La gestion foncière est un domaine trans-sectoriel et pluridisciplinaire qui comporte des dimensions technique, juridique, managériale, politique,

RÉSUMÉ

continue

économique et institutionnelle. Une réponse adéquate en termes de mesures de développement de la capacité doit refléter cette caractéristique de base. Le développement efficace de la capacité est fondamental pour le succès. La société doit comprendre, grâce à des campagnes de communication bien ciblées, que cette approche plus simple, moins onéreuse et hautement participative est tout aussi efficace et sécurisée que les méthodologies d'arpentage conventionnelles. Les organisations officielles doivent garantir la prise de conscience et la mise à niveau des compétences de leurs membres et personnel. Le changement le plus vaste sera axé sur le secteur public où ceci pourrait impliquer certaines réformes institutionnelles et organisationnelles. Il est nécessaire que les Gouvernements mettent en œuvre des mesures de développement des capacités au sein de toutes leurs institutions du domaine foncier. Les institutions académiques devront adopter la gestion foncière adaptée au contexte spécifique du pays et créer une nouvelle génération de professionnels fonciers.

ÉVALUATION DU SUCCÈS

Le succès sera atteint lorsqu'une gestion foncière efficace déblocuera les avantages sociaux et économiques qui y sont associés pour un pays. Le succès initial sera illustré par la famille des Nations Unies qui approuvera et promouvra à large échelle l'approche d'adaptation au contexte, ainsi que par la communauté des bailleurs de fonds qui prescrira l'approche pour leur soutien aux programmes de gestion foncière. Le succès sera enregistré dans les pays en développement lorsque les politiciens comprendront les avantages de l'approche d'adaptation au contexte et s'engageront à l'adopter au plan national dans leurs pays respectifs. Il y aura davantage de réussite lorsque les pays en développement auront formulé et mis en œuvre avec succès leurs stratégies spécifiques.

APERÇU DU GUIDE

Le guide est divisé en trois parties principales : 1) Comprendre l'approche d'adaptation au contexte ; 2) Développer les cadres de la gestion foncière adaptée au contexte ; et 3) Mettre en œuvre l'approche d'adaptation au contexte. Les annexes A et B fournissent davantage de détails sur la manière de développer des solutions durables de technologie de l'information et de la communication (TIC) et de mettre à profit les leçons apprises des pays ayant mis en œuvre l'approche d'adaptation au contexte.

PARTIE I

COMPRENDRE LA GESTION FONCIÈRE ADAPTÉE AU CONTEXTE

PARTIE 1 : COMPRENDRE LA GESTION FONCIÈRE ADAPTÉE AU CONTEXTE DU PAYS

La présente partie donne un aperçu de ce qu'est l'approche d'adaptation de la gestion foncière au contexte, de ses avantages et de son rôle dans le soutien au programme foncier mondial.

1. INTRODUCTION

Bon nombre de pays développés ont des institutions et des lois foncières rigoureuses qui protègent les rapports des citoyens avec la terre et fournit des services de gestion foncière pour sécuriser et souvent garantir les droits fonciers. Ces services soutiennent directement les marchés fonciers qui sous-tendent les économies modernes. La sécurité foncière est très souvent prise pour acquise.

Toutefois, selon une estimation éclairée souvent citée, ce n'est pas le cas pour 70 % de la population mondiale (McLaren, 2015). Les gens sont exclus de la participation à des systèmes officiels de gestion foncière, ils ne peuvent ni enregistrer ni faire garantir leurs droits fonciers. La majorité de ces gens représente les pauvres et les plus vulnérables de la société, qui n'ont aucune garantie de sécurisation foncière et qui vivent constamment avec la peur d'être expulsés.

Cette lacune dans la sécurité d'occupation a une incidence sur environ quatre milliards d'unités foncières, surtout concentrées dans des zones d'urbanisation nouvelle et grimpante qui est très dynamique et exerce une pression considérable sur les terres et les ressources naturelles. L'insécurité de la propriété entraîne souvent des conflits et un accaparement des terres. Land Matrix a identifié 39 millions d'hectares d'acquisitions foncières à grande échelle dans le monde (Land Matrix, 2015).

Dans ces transactions, des études de cas ont montré le peu dont ont bénéficié les communautés locales, à l'exception peut-être de la création d'emplois dans certains cas. Elles ont également révélé des preuves d'impacts néfastes sur les réserves de ressources naturelles (FAO, 2013). Cette absence de sécurité de la propriété entraîne aussi d'importantes instabilités et inégalités en limitant dans une grande mesure la capacité des citoyens à participer au développement économique. Elle fragilise également une meilleure gestion environnementale et décourage les investissements privés en raison du risque foncier qui y est afférent.

Un système de gestion foncière permet à un gouvernement d'avoir une infrastructure pour sécuriser les droits de propriété foncière, déterminer l'évaluation et l'imposition des terres, et gérer l'utilisation des terres et le développement foncier. Il figure parmi les principes de gestion foncière responsable et dans le cadre général de politiques foncières nationales.

Des tentatives d'introduction de solutions de gestion foncière conventionnelle (occidentalisées) afin de combler la lacune dans la sécurité de la tenure se sont avérées infructueuses en raison d'institutions faibles, de lois et réglementations inappropriées, de coûts onéreux, de la complexité, de l'incapacité, d'un maintien inadéquat, de longs délais de mise en œuvre et, dans une grande mesure, parce qu'elles étaient inappropriées pour le contexte et les conditions au plan local. Il est attendu que les solutions nouvelles et innovantes développent des systèmes abordables, favorables aux pauvres, évolutifs et durables pour identifier la façon dont toutes les terres sont occupées et utilisées. L'approche de la gestion foncière adaptée au contexte a changé la donne et offre une solution pratique pour garantir la sécurité de la tenure et pour contrôler l'utilisation des terres.

Qu'est-ce que la gestion foncière adaptée au contexte ?

De nouvelles approches ont été testées dans la mise en œuvre de solutions de gestion foncière au plan national dans des pays tels que le Rwanda (Sagashya et English, 2009), l’Ethiopie (Abza et consorts, 2015), en Europe et en Asie centrale (Suha et consort, 2014), en Asie du Sud-Est (Bell, 2009), et dans bon nombre de pays d’Europe de l’Est dans les années 1990, lors de la transition de l’économie planifiée centralement à l’économie de marché (Adlington et consort, 2009). Voir également, sur le plan plus international (Burns, 2007), (Williamson et consorts, 2010) et (Zevenbergen et consort, 2015).

Au Rwanda, l’enregistrement foncier systématique au niveau national a commencé après un projet pilote en 2009 et a été achevé en quatre ans seulement. Les limites des unités spatiales (parcelles de terre) ont été identifiées sur des impressions orthographiques dans une approche très participative, mettant à contribution des responsables fonciers formés localement et agissant comme des intermédiaires fiables. Ceci a réduit à un minimum le besoin de techniques d’arpentage conventionnelles. Cette approche très efficace a entraîné l’enregistrement de 10,4 millions de parcelles et l’établissement de 8,8 millions de certificats de bail foncier. Le coût moyen par unité s’élevait autour de 7 dollars américains par unité spatiale (voir étude de cas sur la réglementation en matière de tenure foncière au Rwanda à la fin du chapitre 3). Cette approche radicale a nécessité un engagement politique considérable pour pouvoir la réaliser dans les délais. Des avantages en découlent déjà, surtout en matière de stabilité sociale et de développement économique. En effet, le cadre national de droits fonciers donne des opportunités pour lever les taxes foncières, susciter une gestion foncière améliorée au niveau de l’Etat, des investissements étrangers plus importants et une meilleure gestion des terres. Avant cette initiative, seules 40 000 unités spatiales au Rwanda avaient été enregistrées.

Cette nouvelle approche présente les caractéristiques suivantes :

- La solution est directement déterminée par les exigences du pays en matière de gestion des problèmes fonciers actuels et n’est pas biaisée en faveur des technologies les plus récentes et des procédures d’enquête sur le terrain, longues et coûteuses.
- Une solution définie à échelle nationale, économiquement abordable, qui comporte tous les types de régimes fonciers et dans un délai raisonnable, en fonction de la taille du pays, et est abordable.
- La philosophie du « produit minimal viable » (MVP) est adoptée pour créer une solution de point d’entrée qui est initialement adaptée aux besoins des parties prenantes. Le résultat peut ensuite être amélioré en termes de qualité et de portée des informations sur les droits fonciers lorsque cela est pertinent et nécessaire en fonction de l’évolution de la société.
- La solution peut être adaptée à différents besoins régionaux dans un pays.
- La création et le maintien de la solution sont durables grâce à l’utilisation d’un réseau d’agents fonciers formés localement qui élargit la portée du nombre limité de professionnels du secteur foncier.

Cette approche est maintenant qualifiée d’approche d’adaptation au contexte. Elle a été reconnue et soutenue par la FIG et la Banque mondiale et décrite dans une publication conjointe (FIG et BM, 2014).

Le processus de l'approche d'adaptation au contexte pour créer des solutions de gestion foncière au niveau national n'est pas seulement axé sur des questions techniques, mais également implique une série de changements dans les structures institutionnelle, juridique et réglementaire. Un processus de changement typique créerait initialement

un environnement propice avec la flexibilité nécessaire pour les approches d'adaptation au contexte du pays et exigerait que toutes barrières et contraintes héritées soient ôtées éventuellement. Ceci est illustré dans les exemples de processus de transition dans le Tableau 1.1.

TABLEAU 1.1 : PROCESSUS DE TRANSITION À LA GESTION FONCIÈRE ADAPTÉE AU CONTEXTE

Avant	Après
Eventail limité de régimes fonciers soutenus	Une continuum de droits fonciers est soutenu plutôt que de mettre l'accent exclusivement sur l'immatriculation foncière individuelle.
Spécifications pour des levés de haute précision prescrites dans la réglementation	La réglementation est flexible pour tenir compte d'un éventail de méthodes afin de mesurer et d'enregistrer les limites des unités spatiales, notamment, identifier des limites visibles en imagerie.
Licences limitant les opérateurs dans le secteur foncier	Un ensemble de partenaires pouvant opérer légalement dans le domaine foncier, notamment des responsables du domaine formés localement agissant comme des intermédiaires fiables.
Principalement des procédures uniquement judiciaires	Les procédures de transaction foncière sont majoritairement administratives.
Inégalité de genre	Le cadre juridique et les types de propriété associés sont sensibles au genre.
Des institutions foncières fragmentées limitant la gestion foncière intégrée	Des institutions de gestion foncière sécurisant les droits de propriété foncière, déterminant l'évaluation et l'imposition des terres, et gérant l'utilisation et le développement des terres sont intégrées, elles coordonnent et assurent une gestion foncière harmonisée.
Manque d'informations sur la responsabilité et la transparence dans la prestation de services administratifs fonciers	Toutes les parties prenantes ont accès aux informations foncières, dans le respect de la vie privée, afin d'assurer la transparence et la responsabilité des institutions chargées de la gestion foncière.
Capacité insuffisante pour soutenir des solutions de gestion foncière	Renforcement des capacités des secteurs fonciers public, privé et de la société civile grâce à des programmes de développement des capacités et à l'établissement d'un genre professionnel nouveau de responsables fonciers formés localement
Le secteur privé est exclu de participation dans le secteur foncier	Etablissement de partenariats publics privés pour permettre à la capacité, au savoir-faire et aux finances du secteur privé d'être exploités dans le domaine foncier.



Établissement urbain à Zacatecas, au Mexique. Photo Stig Enemark.

Quel est le point de départ pour l'approche d'adaptation au contexte ?

Le point de départ pour l'approche d'adaptation au contexte est similaire au produit minimum viable dans l'environnement où le produit est développé ; il s'agit du produit donnant le plus grand retour sur investissement par rapport au risque. Cette approche est très pertinente pour la conception, la mise en œuvre et l'amélioration des solutions de gestion foncière adaptée au contexte. La solution initiale de gestion foncière adaptée au contexte doit simplement satisfaire les exigences de base des clients dans la réalisation de l'objectif. Puis avec le temps, la solution peut être rehaussée par un certain nombre de itérations, vu que la demande pour de nouvelles exigences doit être satisfaite.

Le point de départ de chaque pays peut être différent et mis à niveau graduellement comme faisant partie de la stratégie spécifique de gestion foncière adaptée au contexte de chaque pays.

Quels sont les avantages de l'approche d'adaptation au contexte ?

Les solutions de l'approche d'adaptation au contexte offrent des opportunités aux systèmes de gestion foncière pour présenter des avantages à une grande diversité de partenaires beaucoup plus tôt que dans le cas des approches conventionnelles. Certains avantages clés sont :

Citoyens/Communautés

- Une approche favorable aux pauvres conduira à l'intégration sociale, davantage d'équité et une meilleure reconnaissance des droits de l'homme.
- Tous les citoyens auront la sécurité de la tenure et il y aura moins de conflits fonciers.
- Capacité en matière de sécurité de la tenure pour s'engager dans le développement économique.
- Accroissement du développement local par des investissements dans l'immobilier, l'agriculture, l'environnement et l'infrastructure.
- Participation à un marché foncier en évolution.

Affaires

- Meilleure capacité à évaluer la composante foncière de la gestion des risques environnementaux, sociaux et de gouvernance lors de l'évaluation des investissements.
- Réduction des risques liés aux investissements fonciers et augmentation des possibilités de production alimentaire et de développement des entreprises.
- Davantage d'opportunités d'affaires vu que plus de citoyens et de communautés auront accès à des garanties.

Politiciens/Décideurs/Donateurs

- Des questions foncières auparavant insolubles peuvent être traitées et éventuellement résolues plus rapidement.
- Les informations au niveau national sur l'occupation des terres peuvent être utilisées pour élaborer de nouvelles politiques foncières.
- La sécurité de la propriété déclenche l'effet multiplicateur des opportunités qui peuvent se faire sentir dans une nation en stimulant l'intégration sociale, la stabilité économique et une meilleure gestion environnementale.
- Une gestion plus efficace des terres de l'Etat fournira de meilleurs revenus et protégera les zones sensibles sur le plan écologique.
- Le soutien financier des donateurs aux programmes fonciers sera perçu comme un meilleur rapport qualité-prix et apportera des avantages plus rapides aux pays bénéficiaires.

Institutions foncières

- Des systèmes de gestion foncière à l'échelle nationale peuvent être mis en place rapidement avec des budgets beaucoup plus abordables et des avantages acquis beaucoup plus tôt.
- Les structures institutionnelles et techniques sont renforcées pour faire face aux défis dans la fourniture de la sécurité de la propriété à grande échelle, en particulier pour les pauvres.
- Les professionnels du domaine foncier et des agents fonciers formés localement fournissent une ressource suffisamment vaste pour maintenir durablement les systèmes de gestion foncière et offrir des services de qualité aux citoyens et aux entreprises.
- Les droits fonciers initiaux établis par l'approche d'adaptation au contexte peuvent être progressivement améliorés et renforcés lorsque cela est pertinent et nécessaire en fonction du développement sociétal et économique, et également lorsqu'il existe une demande pour répondre rapidement aux besoins des citoyens en matière d'amélioration de la qualité, par exemple dans un conflit frontalier.

Professionnels du domaine foncier

- Bien que les professionnels du domaine foncier soient initialement réticents pour se conformer à ce type d'approche d'adaptation au contexte, celle-ci offre une plus grande diversité d'opportunités.
- Une solution de gestion foncière à l'échelle nationale générera une plus grande clientèle et des opportunités commerciales associées, y compris la nécessité d'améliorer progressivement la qualité de la preuve des droits fonciers.
- La création d'un réseau d'agents fonciers formés localement agissant comme des intermédiaires fiables requiert un renforcement des capacités, la formation et les services d'appui des professionnels du domaine foncier.
- Le professionnel du domaine foncier jouerait plus un rôle d'encadrement dans le développement et le fonctionnement du système et de l'infrastructure d'informations foncières sous-jacente. Cela devrait se traduire par une augmentation des revenus et une amélioration du statut professionnel.

Pourquoi le Réseau mondial d'outils fonciers (GLTN) soutient-il l'approche d'adaptation au contexte ?

GLTN s'est engagé à créer des conditions favorables dans lesquelles les politiques foncières, les processus législatifs, les systèmes et procédures de gestion foncière sont au service des pauvres. La Phase 2 du projet GLTN se base sur trois réalisations escomptées : 1) une politique foncière renforcée dans laquelle les cadres institutionnels et techniques ainsi que les outils et approches relèvent les défis de la sécurité de la propriété à grande échelle, en particulier pour les pauvres en milieu urbain et rural ; 2) une connaissance et une prise de conscience meilleures sur le plan global des politiques foncières, des approches et des outils fonciers favorables aux pauvres, tenant compte du genre, efficaces et durables, pour sécuriser les droits fonciers et la propriété pour tous ; et 3) une capacité renforcée des partenaires, acteurs fonciers, et pays, villes et municipalités ciblés/visés pour promouvoir et mettre en œuvre des politiques foncières appropriées, des approches et des outils adéquats qui sont favorables aux pauvres, efficaces et durables et qui tiennent compte du genre.

L'approche de la gestion foncière adaptée au contexte fournit un cadre général propice (spatial, juridique et institutionnel) pour mettre en œuvre la Phase 2 du Projet GLTN au plan national afin de garantir la sécurité de la propriété à grande échelle. En réalité, l'adoption d'une solution d'approche de gestion foncière adaptée au contexte peut être considérée comme une condition préalable pour la mise en œuvre effective des outils GLTN au niveau national.

Le concept d'adaptation au contexte et les avantages qui y sont associés sont faciles à comprendre à tous les niveaux, ce qui entraînera sur le plan global une meilleure connaissance et prise de conscience sur des solutions

foncières qui sont réalisables dans un délai plus court, avec les ressources disponibles et que l'on peut mettre à niveau grâce à des améliorations graduelles, avec le temps et en fonction de l'évolution des besoins.

Quel est le but du présent guide ?

Le présent guide est conçu principalement pour permettre à un éventail de partenaires dans les pays en développement de prendre une décision sur l'adoption de l'approche globale d'adaptation au contexte des pays. Il énonce également des lignes directrices portant sur le développement de cadres spatial, juridique et institutionnel, venant appuyer l'élaboration de stratégies spécifiques des pays pour la mise en œuvre de la gestion foncière adaptée au contexte. Il ne s'agit pas d'un manuel d'instructions pour la mise en œuvre de l'approche d'adaptation au contexte dans un pays, étant donné que la stratégie et les méthodes de mise en œuvre seront spécifiques au pays en question. Il présente le concept d'adaptation au contexte et les principes clés connexes à appliquer dans l'élaboration d'une stratégie de gestion foncière adaptée au contexte spécifique d'un pays. Il sert de guide de conception pour veiller à ce que les cadres spatial, juridique et institutionnel adéquats soient spécifiés pour la mise en œuvre de la solution d'adaptation au contexte dans le pays. Ce processus est illustré dans le schéma 1.1.

La stratégie de gestion foncière adaptée au contexte sera basée sur l'analyse du contexte d'un pays et sur les données de base des cadres spatial, légal et institutionnel existants. L'analyse consistera à identifier les conditions et les politiques dans un pays qui limitent et façonnent le mode de mise en œuvre de la gestion foncière adaptée au contexte. Ce guide sera ensuite utilisé comme un ensemble de lignes directrices pour créer la stratégie spécifique au pays en vue de développer le cadre spatial,

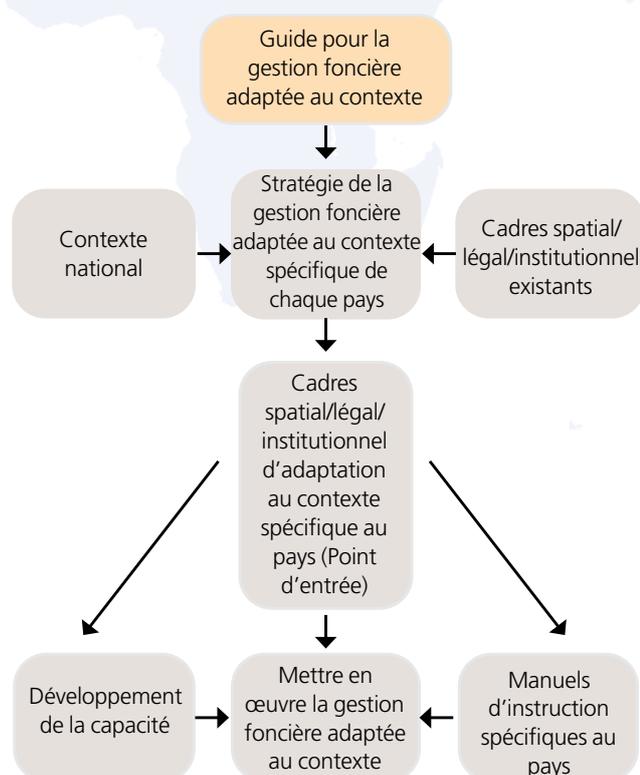


Schéma 1.1 Utilisation du Guide dans la mise en œuvre de la gestion foncière adaptée au contexte spécifique des pays

légal et institutionnel pour mettre en œuvre la stratégie de gestion foncière adaptée au contexte qui nécessitera aussi des mesures de renforcement des capacités et des manuels spécifiques au pays.

Quel est le groupe cible ?

Le guide est destiné aux 1) défenseurs : organismes des Nations Unies ; communauté des donateurs ; politiciens ; 2) décideurs politiques et stratèges : les stratèges hauts fonctionnaires impliqués dans la formulation des politiques dans le secteur foncier ; au personnel cadre dans des agences de gestion foncière ; 3) responsables de la mise en œuvre : professionnels du domaine foncier dans le secteur public et privé impliqués dans la gestion foncière ; ONG/ organisations de la société civile.

Comment le succès du guide peut-t-il être apprécié ?

Le succès se manifestera par les faits suivants :

- La famille des Nations Unies approuve et défend largement l'approche d'adaptation au contexte ;
- La communauté des donateurs adopte et prescrit l'approche d'adaptation au contexte pour soutenir les programmes de gestion foncière ;
- Les politiciens dans les pays en développement comprennent les avantages de l'approche d'adaptation au contexte et recommandent son adoption dans leurs pays ;
- Les pays formulent avec succès les stratégies qui leur sont spécifiques pour la gestion foncière adaptée au contexte ;
- Les pays mettent en œuvre la gestion foncière adaptée au contexte et fournissent des informations en retour en vue de l'amélioration du présent guide ; et
- Les pays enregistrent des avantages dans la réduction de la pauvreté, l'intégration sociale et la stabilité et le développement économique, notamment des améliorations dans le logement, l'agriculture, l'environnement et l'infrastructure publique.

Comment le guide a-t-il été élaboré ?

Le guide s'appuie sur le concept initialement décrit dans la publication conjointe de la FIG et de la BM (FIG et WB, 2014). ONU-Habitat/GLTN et Kadaster l'ont passé à l'étape suivante et ont convenu d'élaborer conjointement solides en matière des lignes directrices plus exhaustives et énergiques de la gestion foncière adaptée au contexte destinées à la mise en œuvre dans le pays. Les partenaires ont chargé les trois auteurs (Professeur Stig Enemark, Dr. Robin McLaren et Dr. Christiaan Lemmen) d'élaborer et de développer le guide avec le soutien d'un groupe de référence mondial constitué d'experts du domaine foncier (voir remerciements). Le projet de guide a été

révisé plusieurs fois par les groupes suivants : Kadaster et ONU-Habitat/GLTN ; le groupe de référence d'experts du domaine foncier ; d'autres professionnels clés du domaine foncier et des organes professionnels ainsi que

des institutions impliqués dans le secteur du foncier ; ainsi que pour finir par des partenaires GLTN clés et experts techniques lors d'une réunion du groupe d'experts tenue à Nairobi, en novembre 2015.

QUESTIONS FRÉQUENTES

1. Pourquoi les hommes politiques seraient-ils intéressés par l'adoption de l'approche d'adaptation au contexte ?

La sécurité de la tenure devrait être une composante essentielle des programmes nationaux de réforme, mais les systèmes de gestion foncière en place actuellement ne l'ont pas permis. Les politiques sont prudents en ce qui concerne l'intégration de composantes de la sécurité de la tenure dans leurs programmes politiques si par la suite leur électorat ne peut en tirer profit. Ce constat est accentué par des projets nationaux de la sécurité de la tenure qui prennent des décennies pour offrir des solutions nationales hors du cycle des élections.

L'approche de gestion foncière adaptée au contexte offre aux politiques des solutions abordables et inclusives qui sont réalisables dans un délai relativement court. L'approche est très participative et les citoyens en retirent immédiatement les avantages.

2. Pourquoi les pays en développement ne devraient-ils pas recourir aux technologies de pointe pour développer des solutions de gestion foncière très fiables, comme dans les pays développés ?

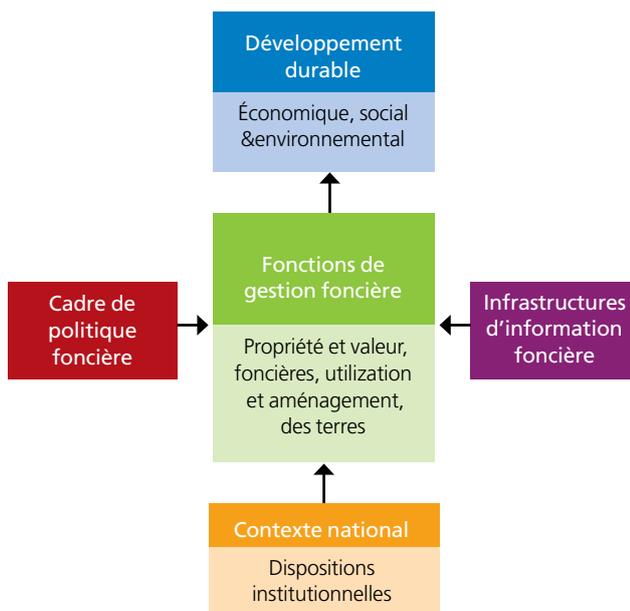
Dans le cadre de l'approche d'adaptation au contexte, l'utilisation de système de positionnement de pointe et de la technologie d'arpentage pourrait être requise pour soutenir certaines activités de gestion foncière. Toutefois, dans la plupart des pays en développement, il n'y a pas suffisamment de personnel formé, ni de ressources financières et, en réalité, la majorité des propriétés, surtout dans les zones rurales, ne requiert pas de solutions de haute précision pour définir les limites pour les droits fonciers.

L'approche d'adaptation au contexte préconise l'utilisation prédominante de l'imagerie pour identifier et enregistrer des démarcations visibles. Cette technique est rentable, ne requiert pas de professionnels hautement qualifiés ou de matériel onéreux et est en conséquence évolutive. Ces limites initiales de l'approche d'adaptation au contexte peuvent être améliorées en termes de qualité et de portée des preuves des informations sur les droits fonciers lorsque cela est nécessaire. Il convient de rappeler que c'est ainsi que la plupart des solutions de gestion des terres dans les pays développés ont évolué au cours de plusieurs siècles.

2. GOUVERNANCE FONCIÈRE ET PROGRAMME MONDIAL

Gouvernance foncière

La gouvernance foncière porte sur les politiques, processus et institutions par lesquels les terres, la propriété et les ressources naturelles sont gérées. Les structures organisationnelles pour la gouvernance et la gestion foncières diffèrent dans une grande mesure entre les pays et les régions dans le monde entier, et reflètent le contexte culturel et judiciaire du pays. Les dispositions judiciaires et institutionnelles pourraient changer avec le temps pour mieux soutenir la mise en œuvre de politiques foncières et d'une bonne gouvernance foncière. Dans ce contexte de pays, les activités de gestion foncière pourraient être décrites par trois composantes, à savoir : les politiques foncières, les infrastructures d'informations foncières et fonctions de gestion foncière à l'appui du développement durable tel qu'indiqué dans le schéma 2.1



La politique foncière est intégrée à la politique nationale sur la promotion d'objectifs tels que le développement économique, la justice et l'équité sociales, et la stabilité politique. Les politiques foncières pourraient être associées à : la sécurité de la propriété ; les transactions foncières et l'accès au crédit ; la gestion durable et le contrôle des ressources naturelles et de l'environnement ; l'octroi de terres aux pauvres ; les minorités ethniques et les femmes ; l'aménagement du territoire et la planification physique des terres ; l'imposition foncière ; et des mesures pour prévenir la spéculation foncière et pour gérer les différends conflits fonciers.

Une bonne gouvernance foncière requiert un cadre juridique réglementaire, des processus opérationnels et la capacité de mettre en œuvre régulièrement et de manière durable, des stratégies dans une juridiction ou un pays. A cet égard, les systèmes de gestion foncière fournissent à un pays une infrastructure pour mettre en œuvre les politiques foncières et des stratégies de gestions foncière en appui au développement durable. La composante opérationnelle du concept de gestion foncière est donc la gamme de fonctions de gestion foncière qui comporte les domaines suivants : la tenure foncière (sécuriser et transférer les droits dans les ressources foncières et naturelles) ; la valeur des terres (évaluation et imposition des terres et propriétés) ; l'utilisation des terres (planification et contrôle de l'utilisation des terres et des ressources naturelles) ; et l'aménagement des terres (mise en œuvre des services publics, infrastructure, travaux de construction, et aménagements urbains et ruraux). Ces fonctions interagissent pour fournir des objectifs généraux de politique, et ils sont facilités par des infrastructures d'informations foncières appropriées qui comportent des bases de données cadastrales et topographiques reliant l'environnement bâti et naturel.

Schéma 2.1 : Gouvernance et gestion foncières.
(2004, Williamson et consort, 2010).

Des systèmes de gestion foncière solides offrent une large gamme d'avantages à la société en termes de : soutien à la gouvernance et l'état de droit ; atténuation de la pauvreté ; sécurité foncière ; soutien aux marchés fonciers formels ; garantie du crédit ; soutien à l'imposition des terres et des propriétés ; protection des terres de l'Etat ; gestion des différends conflits fonciers ; et amélioration de l'aménagement du territoire et de mise en oeuvre. Les systèmes permettent la mise en œuvre de politiques foncières pour atteindre des objectifs politiques et sociaux et réaliser un développement durable.

Une gouvernance et une gestion foncières judicieuses requièrent des processus opérationnels pour mettre en œuvre des politiques foncières de façon complète, intégrée et durable. Toutefois, bon nombre de pays ont tendance à séparer les droits de la tenure foncière des opportunités d'utilisation des terres, portant affaiblissant ainsi leur capacité à relier la planification et l'utilisation des terres avec la valeur des terrains et le fonctionnement du marché foncier. Les procédures administratives et managériales médiocres ainsi que les lois et réglementations inadéquates aggravent souvent ces problèmes. L'investissement dans les nouvelles technologies n'apportera que des solutions limitées dans la tâche majeure consistant à résoudre un problème beaucoup plus profond ; notamment le fait de ne pas traiter les terres et les ressources naturelles comme un tout cohérent.

Il convient de noter cependant que le présent guide est axé essentiellement sur la fonction de régimes fonciers à l'appui de la sécurité de la propriété pour tous. Ceci est dû au fait que l'identification des unités spatiales et des droits connexes (souvent qualifiés de cadastre) constitue l'infrastructure de base pour développer et administrer les quatre fonctions liées entre elles de la propriété foncière, de la valeur foncière, de l'utilisation et de l'aménagement des terres.

Le programme mondial

Le programme mondial tel qu'établi par les « objectifs du millénaire pour le développement » (OMD) a expiré à la fin de l'années 2015 et a été remplacé par les « objectifs de développement durable » (ODD), un nouvel ensemble de 17 objectifs et 169 cibles. Les États membres des Nations Unies se sont engagés à utiliser les objectifs pour élaborer leur programme et politiques sur les 15 prochaines années (2016 à 2030). Les objectifs sont orientés vers l'action, d'ampleur mondiale et applicables universellement. Les cibles sont définies comme des cibles mondiales ambitieuses, pour lesquelles chaque gouvernement définit celles qui lui sont propres au niveau nationale guidées par le niveau mondial d'ambition, mais tenant compte des circonstances nationales. Les objectifs et cibles intègrent les aspects économique, social et environnemental et reconnaît leurs relations entre elles dans la réalisation du développement durable dans toutes ses dimensions (Nations unies, 2014b). Pour plus d'informations, visiter le site Web suivant : <https://sustainabledevelopment.un.org/>

Si dans les OMD on ne fait pas explicitement référence au foncier, les nouveaux ODD comportent six objectifs (objectifs 1, 2, 5, 11, 15 et 16) avec une composante foncière significative mentionnée dans les cibles. Ces objectifs et cibles ne seront jamais atteints sans une bonne gouvernance foncière et des systèmes nationaux de gestion foncière performants.

Il existe une forte demande pour le suivi effectif et l'évaluation des progrès dans la réalisation des ODD. De plus, le programme mondial comporte un ensemble de questions de portée mondiale telles que la gouvernance responsable de la tenure, les droits de l'homme et d'équité, le changement climatique et les catastrophes naturelles, l'urbanisation rapide, et des situations de conflits fonciers. Ces questions et leur pertinence par rapport à la bonne gouvernance foncière, sont brièvement présentées ci-dessous (voir également Enemark, 2014).

Suivi et évaluation

Il est nécessaire d'avoir des données fiables et solides pour élaborer des politiques et des interventions adéquates en vue de réaliser les ODD et pour tenir les gouvernements et la communauté internationale responsables. Un tel cadre de suivi est crucial pour encourager le progrès et permettre les réalisations au niveau national, régional et global. Ceci préconise une « révolution de données » pour un développement durable afin de permettre aux gens d'avoir des informations sur le progrès en vue d'atteindre les cibles des ODD (Nations Unies, 2014a) et (Nations Unies, 2014b).

Le Comité d'experts des Nations Unies sur la gestion de l'information géospatiale à l'échelle mondiale. (Nations Unies- GGIM) a été créé en 2011 et est chargé de consolider la capacité nationale sur les informations géospatiales et la diffusion des meilleures pratiques. ONU-GGIM cherche spécifiquement les voies et moyens par lesquels les informations géospatiales et la gestion et la gestion foncières peuvent soutenir la réalisation des ODD après 2015 (ONU-GGIM, 2014).

L'approche d'adaptation au contexte dans le développement de systèmes de gestion foncière soutiendra cette demande en permettant la transmission de certaines des données fondamentales pour suivre le progrès dans la réalisation des ODD. Ceci est davantage soutenu par « Global Land Indicators Initiative » (GLII) Initiative mondiale sur les indicateurs fonciers. Celle-ci élabore une liste d'indicateurs mondiaux relatifs aux terres qui complètera le programme de développement durable post-2015 (ONU- Habitat/GLTN, 2014c) qui contribuera à suivre les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers (voir plus bas) et l'Initiative sur les politiques foncières de la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies (CEA) sur le Cadre et les lignes directrices relatives aux politiques foncières en Afrique (ONU-CEA/LPI, 2011).

La Banque mondiale en collaboration avec les Nations Unies et d'autres partenaires, a développé un autre bon exemple d'évaluation et de suivi. Il s'agit du Cadre d'évaluation de la gouvernance foncière (LGAF), qui fait des analyses comparatives et le suivi de domaines essentiels, tels que les cadres légaux et institutionnels (Banque mondiale, 2011). Le LGAF fait un examen de diagnostic du pays ou de la région dans son ensemble pouvant informer le dialogue politique d'une manière claire et structurée et identifier les faiblesses pour une amélioration. D'autres exemples mondiaux de suivi et d'évaluation sont les rapports annuels de la Banque mondiale « Doing Business » (Banque mondiale, 2015) et l'Indice de perception de la corruption publié chaque année (Transparency International, 2014).

Gouvernance responsable des régimes fonciers

La gouvernance responsable des régimes fonciers fait maintenant partie du programme mondial par les directives volontaires du Comité de la sécurité alimentaire mondiale pour une gouvernance responsable des régimes fonciers (FAO, 2012). Ces directives constituent un « instrument juridique non contraignant » international qui représente un consensus mondial sur des principes et normes acceptés sur le plan international pour des pratiques responsables.

Les directives énoncent les principes et pratiques auxquels les Gouvernements peuvent se référer en élaborant les lois et dans la gestion des droits applicables aux terres, aux pêches et aux forêts. Elles recommandent que des sauvegardes soient en place pour protéger les droits d'occupation des populations locales et elles promeuvent la sécurité des droits d'occupation et un accès équitable à la terre, de ce fait, plaçant les droits d'occupation dans le contexte des droits de l'homme.

L'ONU-Habitat a développé une approche innovante pour traiter les questions de régimes fonciers à travers STDM

(FIG et GLTN, 2010), qui est de plus en plus adoptée et mise en œuvre dans plusieurs pays, s'appuyant sur l'expérience pilote en Ouganda (voir Antonio et consort, 2014). Ceci comporte une « approche de mise à l'échelle » avec une série d'étapes allant de droits fonciers informels aux droits plus formels. Ce continuum de droits fonciers ne signifie pas que les sociétés se développeront nécessairement en des systèmes d'occupation libre, mais plutôt que chaque étape dans le processus peut être formalisée, offrant une protection plus forte qu'aux étapes précédente. Cela garantit la reconnaissance de droits légitimes, tels que le régime foncier coutumier.

Droits de l'homme et égalité des sexes

En ce qui concerne le foncier et la gouvernance, la Déclaration universelle des droits de l'homme (Nations Unies, 1948) stipule en des termes simples que « Toute personne, [...] a droit à la propriété [sécurité de la propriété] [...] et à un niveau de vie suffisant pour assurer [...] l'alimentation, l'habillement, le logement ». Ceci est interprété par les Nations Unies comme simplement un droit social à la « propriété minimale ». Toutefois, le droit au logement ne doit pas être compris dans un sens restreint, mais comme le droit de vivre quelque part en sécurité, en paix et dans la dignité. En conséquence, le droit à un logement adéquat ne peut être considéré isolément des autres droits de l'homme contenus dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (Enemark, et consort 2014).

Ces droits humains sont fondamentaux et doivent être encouragés et promus en développant des systèmes adéquats de gestion foncière qui sont pertinents et accessibles aux pauvres et qui répondent à leurs besoins dans un contexte sociétal plus vaste. Manifestement, les droits de l'homme et la gouvernance et la gestion foncières sont étroitement liés. En conséquence, chaque état doit s'assurer que des mécanismes efficaces et

effectifs de gouvernance et de gestion foncières sont mis en place pour poursuivre cette interaction.

Un autre aspect de la question des droits de l'homme est l'égalité des sexes. Les femmes constituent la moitié de la population mondiale, mais représentent au moins deux tiers des pauvres dans le monde. Dans bon nombre d'endroits, les femmes ne peuvent pas détenir des droits de propriété foncière en raison des lois nationales, des coutumes sociales et des systèmes d'occupation patriarcaux. Par exemple, en Afrique sub-Saharienne, seuls 2 à 3 pour cent des terres sont détenues par des femmes. L'accès des femmes à la terre doit avant tout être considéré comme un droit humain universel, indépendamment de tous autres arguments en sa faveur (ONU-Habitat/GLTN, 2012a).

Changement climatique et catastrophes naturelles

Une bonne gouvernance foncière est également essentielle pour relever les défis du changement climatique et de l'urbanisation rapide qui doivent être considérés comme faisant également partie du programme mondial. L'atténuation des changements climatiques renvoie aux efforts et moyens déployés pour réduire les facteurs anthropiques tels que les émissions de gaz à effet de serre provenant des activités humaines – surtout en réduisant les émissions relatives à l'utilisation de combustible fossile. D'autre part, on peut s'adapter au changement climatique dans une grande mesure par le développement de systèmes de gestion foncière durables et à référence spatiale. De tels systèmes intégrés de gestion foncière doivent comporter la perspective d'un éventuel changement climatique futur et de toutes catastrophes naturelles qui en découleraient. L'un des facteurs pour la réalisation d'un développement urbain résistant au climat et d'une utilisation durable des terres en milieu rural est le degré auquel l'adaptation aux changements climatiques et la gestion de risque sont intégrées dans

deux composantes majeures de la gouvernance foncière, notamment : la sécurisation et la sauvegarde des droits fonciers ; et la planification et le contrôle de l'utilisation des terres. A cet égard, la gestion foncière responsable devrait être fondée sur des systèmes de gestion foncière adaptée au contexte qui incluent des droits de sécurité de la propriété ainsi qu'une utilisation, une planification et un contrôle efficaces des terres (Mitchell et consort, 2015).

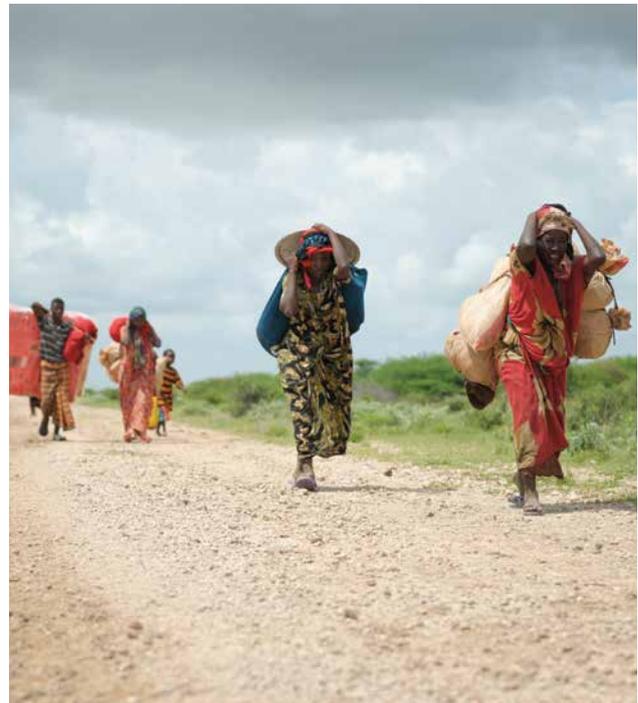
Urbanisation rapide

L'urbanisation rapide avec la concentration continue d'activités économiques dans les villes est une autre composante du programme mondial. Elle est inévitable et d'une façon générale, désirable. Toutefois, il est nécessaire d'équilibrer l'augmentation de la densité économique avec le renforcement de la protection de l'environnement par des politiques de développement durable et des politiques foncières pour relier les mégapoles à leur arrière-pays afin de maximiser les avantages économiques et sociaux significatifs dans toute la région. L'urbanisation rapide remet en cause le droit humain d'avoir accès à la terre et à un logement. Il est reconnu que plus de 70 pour cent de la croissance se produit présentement hors du processus formel de planification et que 30 pour cent des populations urbaines dans les pays en développement vivent dans des bidonvilles ou des habitations informelles (ONU-Habitat, 2012). Une gestion, une gouvernance et une gestion foncières judicieuses constituent les mesures essentielles pour faire face à ces défis urbains.

Les terres et les conflits

Les terres constituent souvent une cause ou un facteur fondamental de conflit. Ceci peut se rapporter à une réclamation ancienne, à l'accès limité aux ressources économiques et naturelles, à l'intolérance des groupes ethniques ou aux religions, aux différends relatifs aux délimitations sur le plan national ou territorial, au

crime organisé, ou aux rivalités géopolitiques. D'autre part, les terres sont aussi de plus en plus reconnues comme un facteur crucial dans les processus de consolidation de la paix où les états fragiles sont souvent caractérisés par une absence de systèmes adéquats de gestion foncière pour gérer les tensions entre divers types de régimes fonciers. L'expérience montre que les aspects politiques d'un conflit ne peuvent souvent pas attendre les solutions techniques pour résoudre les questions foncières. A cet égard, l'approche d'adaptation au contexte offre un moyen prometteur d'aller de l'avant pour développer des systèmes adéquats et durables de gestion foncière qui sont réalisables dans un bref délai, de bon rapport coût/efficacité, répondent aux besoins de la société, et peuvent être graduellement améliorés. Toutefois, le traitement de questions relatives à la terre exige à la longue un engagement politique.



Des milliers de personnes ont été déplacées par des inondations et un conflit près de Jowhar, Somalie.
Photo © Nations Unies/ Tobin Jones.

En résumé

Il y a un consensus selon lequel la gestion des rapports entre la population et la terre est au cœur du programme mondial et qu'il y a un besoin urgent de développer des systèmes adéquats et fondamentaux utilisant une approche flexible et abordable pour identifier les régimes d'occupation et d'utilisation de terres par tous, que ces droits fonciers soient légaux ou légitimes localement. Il est nécessaire que les systèmes soient flexibles en termes de réglementations juridiques et dispositions institutionnelles pour satisfaire les besoins réels dans la société aujourd'hui. Soixante-dix pour cent de la population mondiale n'a pas accès à des systèmes formels de gestion foncière et les droits de ces personnes ne sont pas sécurisés. Lorsqu'on

tient compte des ressources et des capacités requises pour développer de tels systèmes et le cadre spatial de base qui s'y rapporte dans les pays en développement, les concepts occidentaux conventionnels peuvent bien être perçus comme le but final mais non comme le point d'entrée. Durant l'évaluation de la technologie et les choix d'investissement, l'accent doit être mis sur une « approche d'adaptation au contexte » qui satisfera les besoins de la société aujourd'hui et qui pourra être améliorée graduellement avec le temps (FIG et Banque mondiale, 2014). Le développement de tels cadres spatial, juridique et institutionnel établira le lien entre la population et la terre. Ceci permettra la gestion et le suivi des améliorations pour atteindre les buts et objectifs de politiques foncières adoptées et du programme mondial.

QUESTIONS POSÉES FRÉQUEMMENT

L'approche d'adaptation au contexte est-elle entièrement en accord avec le programme mondial post 2015 ?

Les objectifs de développement durable tels que convenus par les Nations Unies en septembre 2015 sont ambigus dans l'élaboration d'un programme comportant 17 objectifs accompagnés de 169 cibles qui seront davantage élaborés par des indicateurs axés sur le suivi de résultats quantifiables. Environ un tiers des buts se rapportent spécifiquement à des questions foncières, telles que la réduction de la pauvreté et la sécurité de la propriété, la sécurité alimentaire et l'agriculture viable, l'égalité du genre, les villes et les établissements humains, des écosystèmes viables, et des sociétés inclusives pour le développement durable. Ces buts ne peuvent être réalisés que par la mise en place à l'échelle nationale de systèmes de gestion foncière pour promouvoir les cibles, mettre en œuvre les politiques et suivre le progrès. De plus, l'approche d'adaptation au contexte est viable elle-même en satisfaisant les besoins de la société aujourd'hui et peut être améliorée graduellement avec le temps.

Les tentatives de développement de systèmes de gestion foncière conventionnels de style occidental dans les pays en développement ont d'une façon générale échoué. Plutôt, une approche flexible, abordable et graduelle est proposée. L'approche d'adaptation au contexte est non seulement en accord avec un programme mondial post-2015, mais elle pourrait être le seul moyen par lequel ce programme peut être mis en œuvre avec succès.

3. COMPRENDRE L'APPROCHE DE LA GESTION FONCIÈRE ADAPTÉE AU CONTEXTE

Le présent rapport décrit les principes essentiels pour le développement de systèmes viables de gestion foncière adaptée au contexte, surtout dans les pays en développement où souvent moins de 10 pour cent des terres et de la population sont inclus dans des systèmes formels. On fait valoir que la mise en place de systèmes durables de gestion foncière adaptée au contexte est l'unique solution viable à la fracture mondiale en matière de sécurité d'occupation.

L'approche d'adaptation au contexte commence par l'identification et l'analyse du/des but(s) que les systèmes sont supposés servir, et des systèmes devraient être ensuite conçus pour répondre/correspondre au(x) but(s) plutôt que pour juste suivre un ensemble rigide de règles et de demandes de précision. Ces contraintes inutiles, souvent imposées durant l'époque coloniale, résultent dans des systèmes non durables et franchement non réalisables à l'échelle nationale dans les pays en développement. Toutefois, tout le blâme ne repose pas uniquement sur les normes techniques rigides et les solutions onéreuses. De fait, l'engagement politique, la corruption (Transparency International, 2014), la largesse et un ensemble d'autres facteurs y contribuent aussi.

Dans le contexte du présent guide, l'expression « adaptation au contexte » signifie mettre en application les méthodologies spatiales, juridiques et institutionnelles qui sont le mieux adaptées à l'objectif de garantir la sécurité du régime foncier pour tous. Cette approche permettra le développement de systèmes nationaux de gestion foncière dans un délai raisonnable et à des coûts abordables. Les systèmes peuvent alors être améliorés graduellement avec le temps.

Meilleures pratiques réglementaires

Il est clair que l'implémentation proposée ici est significativement différente des systèmes plus avancés intégrés dans bon nombre d'économies occidentales. Ceci pourrait susciter des préoccupations selon lesquelles les pays en développement perdraient des ressources précieuses en voulant développer des systèmes qui s'avèreraient dépassés et inefficaces. Toutefois, si l'approche d'adaptation au contexte est adéquatement mise en application et en œuvre, elle s'aligne parfaitement sur la meilleure pratique réglementaire moderne telle qu'elle a commencé à être formulée dans les années 1990. Ce type de réforme réglementaire se retrouve au Royaume Uni par « Better Regulation Task Force » (Gouvernement du Royaume Uni, 1997 et 2005) et aux États-Unis par « The Regulatory Craft » (Sparrow, 2000).

Cette meilleure pratique réglementaire est axée premièrement sur la définition du « quoi » en terme de résultat final pour la société et les communautés et ensuite, deuxièmement, elle examine la conception de la mise en œuvre du « comment » ceci peut être réalisé. Ou en d'autres termes, les moyens (le « comment ») doivent être conçus pour être les plus « adaptés » pour réaliser le but (« le quoi »). Ce résultat escompté – les avantages – doit être clairement articulé pour le public, pas seulement les experts techniques. Le résultat final, comme une expression du « but », doit également être durable car cela permet à la mise en œuvre spécifique d'être évolutive au fil du temps. Ce cadre de conception réglementaire s'inscrit parfaitement dans l'approche adaptation au contexte telle que décrit dans ce guide (Grant, 2015).

Il y a bon nombre d'exemples de projets de réforme foncière qui furent voués à l'échec surtout parce qu'ils étaient trop axés sur le « comment » plutôt que sur le « quoi ». Il s'agit de projets où la conception de mise en

œuvre, ayant été couronnée de succès dans une économie occidentale développée, est transplantée à grands coûts dans un pays en développement avec des besoins sociaux, culturels et économiques entièrement différents. Mais si le(s) but(s) sont minutieusement analysés par des gens qui comprennent la dynamique sociale, culturelle, légale et institutionnelle de leurs propres communautés, la conception de la mise en œuvre qui en découle doit concorder étroitement avec les coûts et les avantages qui émergeront lors du passage au résultat final escompté.

Ce qu'on oublie souvent dans ce débat c'est que les systèmes avancés de gestion foncière des économies développées ne sont pas apparus soudainement comme un produit fini dans ces pays. Dans la plupart des pays développés, les systèmes cadastraux et d'enregistrement initiaux étaient mis en œuvre de façon très sommaire et rapide – même selon les normes de l'époque. Ces méthodes correspondaient alors au but de la société, résultant en une société et une économie se développant rapidement et vibrante. Au fur et à mesure que ces sociétés et économies se développaient, les méthodes qui étaient alors adaptées au contexte ne l'étaient plus plusieurs décennies plus tard. Les Gouvernements ont entrepris des examens formels, des rapports ont été rédigés, les anciennes méthodes ont été jugées inappropriées et de nouvelles mises à jour ont été conçues pour le système d'adaptation au contexte. Ce qu'on a facilement oublié c'était comment ces méthodes rudimentaires et prêtes à l'emploi avaient contribué à rapidement développer et faire avancer les sociétés qui les ont dépassés.

Comprendre l'approche d'adaptation au contexte

Le présent guide s'articule essentiellement autour de la conception du concept d'adaptation au contexte tel qu'illustré au Schéma 3.1. Le concept comporte trois caractéristiques fondamentales : l'accent mis sur le but ; la flexibilité ; et l'amélioration graduelle. Le concept est

soutenu par trois composantes essentielles : les cadres spatial, légal et réglementaire, et institutionnel ; voir Schéma 3.2 plus bas. Chacun des trois cadres comporte quatre principes clés correspondants (voir Tableau 3.1 plus bas) qui constituent aussi la structure des chapitres 4 à 6 respectivement dans les cadres spatial, juridique et institutionnel.

Trois caractéristiques essentielles

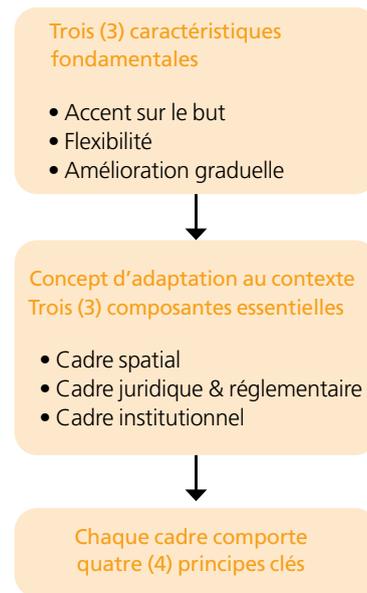


Schéma 3.1 : Structure du concept d'adaptation de la gestion foncière au contexte.

L'approche d'adaptation au contexte comporte trois caractéristiques fondamentales. Premièrement, l'accent est mis sur le but puis sur la manière de concevoir les moyens pour le réaliser ; deuxièmement, l'approche d'adaptation au contexte requiert la flexibilité dans la conception des méthodes pour répondre aux contraintes actuelles ; et troisièmement, elle souligne la perspective de l'amélioration graduelle pour assurer la continuité :

- **Accent mis sur le but** Il s'agit de mettre l'accent sur la meilleure pratique réglementaire (comme expliqué plus haut) en mettant premièrement l'accent sur le « quoi » en termes de résultat final et ensuite de concevoir le « comment » pour être le mieux « adapté » à la réalisation du but. Les principaux buts des systèmes de gestion foncière sont normalement identifiés comme l'assurance d'une sécurité de la tenure pour tous – mais également l'assurance à l'accès au crédit et aux investissements, facilitant l'évaluation et l'imposition des terres et propriétés, la planification et le contrôle de l'utilisation des terres et des ressources naturelles. Il s'agit également de soutenir le processus de développement foncier, et la communication d'informations foncières pour soutenir la prise de décision sur les politiques foncières. En conséquence, il est nécessaire de prévoir pour les systèmes : un cadre spatial (cartographie des parcelles de terre) pour identifier et délimiter l'occupation et l'utilisation des parcelles/unités spatiales individuelles. Ce cadre doit encore être établi en fonction des buts. Par exemple, pour la sécurité de la tenure foncière, il est simplement nécessaire de posséder une identification suffisante de l'objet foncier (par exemple sur une carte) et on n'a pas besoin de levés des limites précises en tant que tel. Ceci s'applique également dans le but de l'évaluation et de l'imposition ; et la planification et le contrôle de l'utilisation des terres nécessitent simplement la combinaison de la cartographie topographique et des parcelles de terre pour identifier l'utilisation existante des terres et gérer de futures opportunités de développement foncier.
- **Flexibilité.** L'approche d'adaptation au contexte consiste à être adaptable pour satisfaire les besoins réels de fonctions et locations précises. Il s'agit de flexibilité en termes de demandes de précision, demandes d'informations spatiales interopérables et d'enregistrement d'une gamme de différents types de régimes fonciers. Il s'agit également de façonner le cadre légal et institutionnel afin qu'il tienne davantage en compte des besoins de la société. L'approche d'adaptation au contexte est favorable aux pauvres et soutient le « continuum de droits fonciers » allant de types de régimes plus sociaux ou coutumiers vers des types formels tels que la propriété privée et le bail, voir Schéma 5.2 plus bas. La flexibilité touche au soutien à cette diversité de droits fonciers – soit de facto ou de jure – qui peuvent être finalement reconnus par une autorité étatique telle qu'un gouvernement local ou confirmés par une autorité sociale telle que des chefs traditionnels. De plus, l'enregistrement lui-même requiert la flexibilité pas seulement eu égard à « quoi » (le type de propriété), mais également eu égard à « qui » qui peut être une personne simple ou un officier juridique, mais pouvant aussi être une famille, une tribu, une communauté, un village ou une coopérative agricole. De la même manière, « où » ne s'applique pas forcément uniquement à une parcelle de terre/unité spatiale, mais peut varier selon l'endroit où s'appliquent les relations correctes et sociales. L'approche d'adaptation au contexte offre un moyen conceptuel d'aller de l'avant pour résoudre ces questions de droits fonciers d'une façon ordonnée et légitime qui peut être mise en œuvre à grande échelle.
- **Amélioration graduelle.** Les systèmes devraient être conçus pour initialement satisfaire les besoins de base de la société aujourd'hui et avoir la capacité d'être graduellement améliorés avec le temps en réponse aux besoins sociaux et légaux du développement économique, des investissements et aussi des opportunités financières qui pourraient émerger à long terme. Le recours à une approche d'adaptation spécifique ne limite pas les ambitions pour une solution ultime, par exemple, des solutions en harmonie avec certains systèmes avancés utilisés principalement dans des pays développés. Ceci se

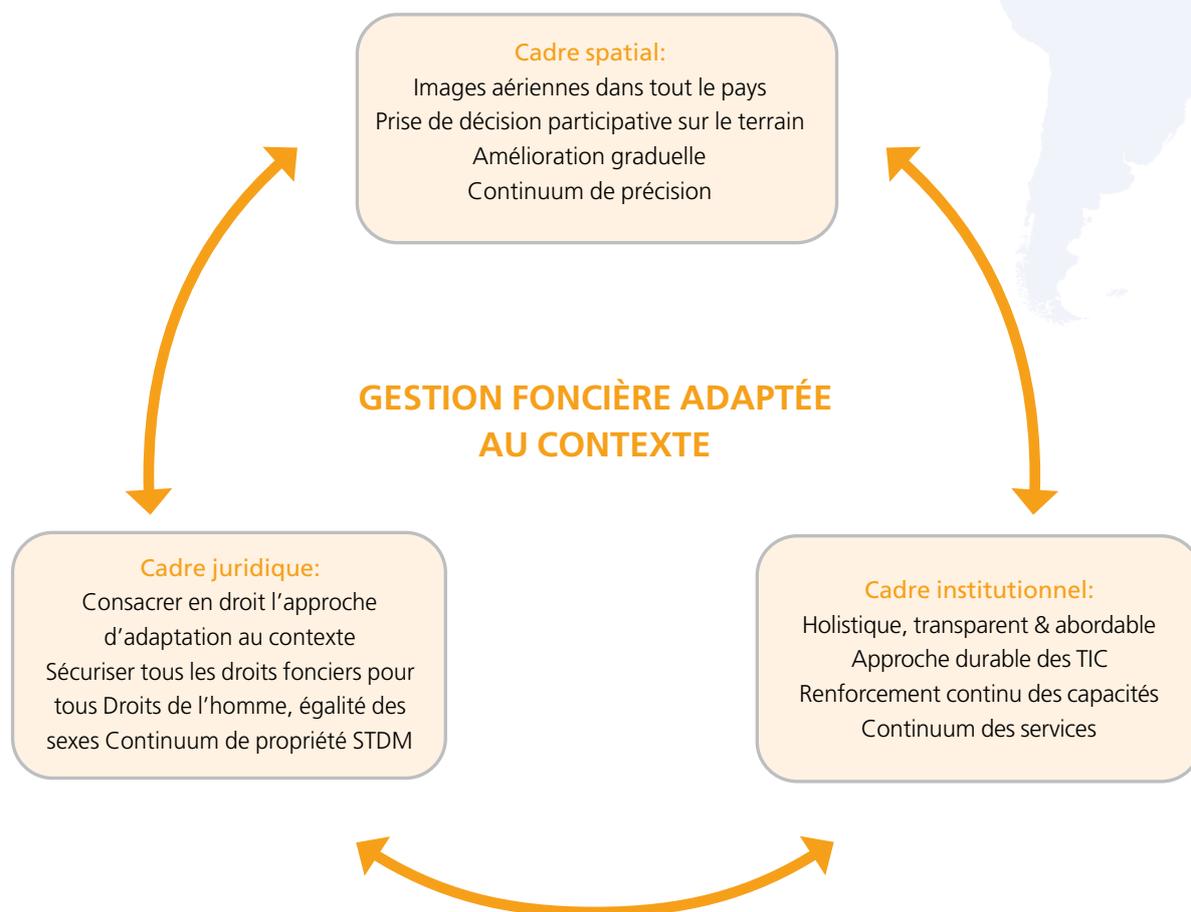


Schéma 3.2 : Concept d'adaptation au contexte

rapporte aussi au « Produit minimum viable » (PMV). Lorsqu'on met l'accent sur le but – comme par exemple garantir la sécurité de la propriété pour tous – le PMV consiste à identifier la méthode optimale pour réaliser cela en équilibrant les coûts, la fiabilité et le temps. Par exemple : en ayant recours à des levés fiables et en le faisant rapidement, les coûts seront considérables.

De même, et ceci est l'approche d'adaptation au contexte, le produit peut être établi rapidement et à moindre coût, mais cela signifiera qu'il ne sera pas aussi fiable que possible. Toutefois, comme le système de gestion foncière continue de se développer, cet équilibre changera. En conséquence, une fois que chacun est inscrit au registre par la méthode moins onéreuse et rapide, d'autres méthodologies plus onéreuses et plus fiables peuvent être appliquées car il y a plus de temps.

Le concept d'adaptation au contexte

Le concept comporte trois composantes essentielles : les cadres spatial, juridique et institutionnel. Chacune de ces composantes comporte la flexibilité nécessaire pour satisfaire les besoins réels aujourd'hui et peut être graduellement améliorées avec le temps en réponse aux besoins sociaux et ressources financières disponibles. Ceci signifie que le concept – en lui-même – représente un continuum. Voir Schéma 3.2 à la page 17.

Les trois composantes des cadres sont liées entre elles et forment un lien conceptuel fondé par les moyens nécessaires de renforcement des capacités. Chacun des cadres doit être suffisamment flexible pour tenir compte des besoins actuels du pays et y répondre au sein de divers contextes géographique, judiciaire et administratif.

Le cadre spatial vise à représenter les régimes d'occupation et d'utilisation des terres. L'échelle et la fiabilité de cette représentation devraient suffire à soutenir la sécurité de divers types de droits légaux et de modes d'occupation par le cadre légal et aussi pour gérer ces droits et l'utilisation des terres et des ressources naturelles à travers le cadre institutionnel. L'approche d'adaptation au contexte doit donc être intégrée dans les lois foncières, et pour administrer cette structure réglementaire, le cadre institutionnel doit être conçu de façon intégrée, transparente et usuel pour l'utilisateur. Cette gestion requiert par ailleurs des informations foncières fiables et actuelles qui sont fournies par le cadre spatial.

De cette façon, le concept d'adaptation au contexte comporte une interaction dynamique du cadre spatial, légal et institutionnel pour réaliser les objectifs et les résultats généraux de la politique foncière pour la société

et les communautés – et chacun des cadres peut être graduellement amélioré avec le temps. Il est nécessaire de coordonner minutieusement ces dépendances pour s'assurer que les cadres se renforcent mutuellement. Par exemple, si les droits légitimes sont reconnus alors le cadre juridique devra être modifié pour légalement incorporer le mode d'occupation. Notamment, des solutions des technologies de l'information et de la communication (TIC) devront être adaptées pour tenir compte des problèmes de chevauchement des droits. Aussi, de nouvelles relations prévalant dans les régimes fonciers sociaux, et des procédures d'enregistrement de données dans le cadre spatial seront modifiées pour représenter ces relations.

Principes clés

L'approche d'adaptation au contexte comporte quatre principes clés pour chacun des trois cadres, voir Tableau 3.1.

Le présent guide n'est pas un manuel. Il énonce plutôt des lignes directrices pour le développement de systèmes de gestion foncière spécifiques aux pays. En conséquence, ces principes ne doivent pas être interprétés comme étant prescriptifs, mais devraient donner la direction et une orientation structurée pour le développement des cadres.

Le point essentiel repose sur le fait que les systèmes devraient permettre à tous d'avoir des droits fonciers sécurisés et ils devraient couvrir toutes les terres comme pour constituer une base pour leur évaluation et le contrôle de leur utilisation. Dès le départ, les systèmes pourraient varier, étant très simplistes dans certaines zones (rurales) du pays, alors que d'autres zones (densément peuplées) sont couvertes par des applications plus fiables et juridiquement complètes, surtout là

TABLEAU 3.1 : PRINCIPES CLÉS DE L'APPROCHE D'ADAPTATION AU CONTEXTE

PRINCIPES CLÉS		
Cadre spatial	Cadre juridique	Cadre institutionnel
<ul style="list-style-type: none"> • Limites visibles (physiques) plutôt que limites fixes. • Imagerie aérienne/satellitaire plutôt que des levés sur le terrain. • La précision touche au but plutôt qu'aux normes techniques. • Demandes d'actualisation et opportunités pour la mise à niveau et l'amélioration continue. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cadre flexible conçu selon les directives administratives plutôt que judiciaires. • Continuum de régimes fonciers plutôt qu'uniquement la propriété individuelle. • Enregistrement flexible plutôt qu'un seul registre. • Garantir l'égalité du genre pour les droits fonciers de propriété. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bonne gouvernance foncière plutôt que des barrières bureaucratiques. • Cadre institutionnel intégré plutôt que des silos sectoriaux. • Approche TIC flexible plutôt que des solutions de technologie haut de gamme. • Informations foncières transparentes d'accès facile et abordable pour tous.

où la terre est d'une grande valeur et se fait rare. Par les procédures de mise à jour et de mise à niveau, les systèmes peuvent alors, à leur tour, se développer en des systèmes modernes et pleinement intégrés pour l'information et la gestion foncières, lorsque cela est jugé approprié. Les systèmes devraient également permettre l'enregistrement et la sécurisation de tous types de droits fonciers y compris les types de tenure informels et sociaux. Les cadres juridique et institutionnel doivent être adaptés pour permettre ce genre de flexibilité et d'accessibilité pour tous. Ce processus de changement nécessaire à la mise en œuvre de l'approche d'adaptation des systèmes de gestion foncière en vigueur au contexte peut commencer aujourd'hui.

Les principes de chacune des trois composantes comportent ce qui suit :

Le cadre spatial doit être développé essentiellement au moyen d'images aériennes/satellites pour identifier

le mode d'occupation et d'utilisation des terres – plutôt qu'au moyen d'enquêtes sur le terrain. Les images montreront les limites physiques réelles et, dans la plupart des cas, ceci est suffisant pour identifier et sécuriser les droits fonciers. En utilisant l'imagerie géoréférencée, les limites identifiées peuvent ensuite être vectorisées et utilisées comme une carte d'indice du cadastre. Des levés topographiques conventionnels, le Système portable de positionnement global (GPS) ou les méthodes d'enregistrement par téléphone portable peuvent certes être utilisés, s'il y a lieu, par exemple, pour identifier des limites non-visibles ou pour représenter la situation dans les zones urbaines denses de haute valeur. L'échelle et la fiabilité des images aériennes doivent se rapporter au but et varieront donc en fonction de la topographie et de la densité de développement. Le cadre spatial qui en découle peut facilement être mis à jour progressivement ou chaque fois que nécessaire, par exemple, lors de la mise en œuvre d'une infrastructure majeure ou de plans de développement foncier lorsque des différends conflits éclatent.

Le cadre juridique et réglementaire doit être simple, flexible et conçu pour une gestion décentralisée plutôt que des décisions judiciaires. Le système légal doit être adapté pour tenir compte des divers types de droits fonciers et de régimes fonciers sociaux qui existent effectivement, plutôt que de mettre l'accent seulement sur le titre de propriété, la propriété et le bail. Les divers systèmes de régime foncier doivent être intégrés dans les lois foncières. Ceci devrait permettre la sécurité de la propriété au sein de divers types de communautés et de ce fait, garantir la sécurité de droits fonciers pour tous. STDM (FIG et GLTN, 2010) doit être appliqué, il donne la norme pour représenter les rapports entre la population et la terre indépendamment du niveau de formalité, de légalité et de fiabilité technique. Une telle flexibilité se rapporte aussi à l'enregistrement qui doit être organisé à divers niveaux plutôt que par un registre central. Et, bien entendu, le principe d'égalité du genre comme un droit humain doit s'appliquer.

Le cadre institutionnel doit être conçu pour administrer les droits fonciers parallèlement à des questions relatives à l'évaluation et à l'imposition des terres, à l'utilisation et au développement des terres. Les principes de bonne gouvernance foncière (FAO, 2007), et les principes des Directives pour une gouvernance responsable des régimes fonciers (FAO, 2012) doivent être appliqués pour garantir une gestion efficace et transparente des droits fonciers et de l'information foncière accessible à tous. Surtout, la gestion et la gestion des activités de gestion foncière doivent être organisées dans une perspective holistique visant à traiter la terre et les ressources naturelles comme un tout cohérent, plutôt que comme des silos sectoriels isolés. Le facteur fondamental est la formulation de bonne politique foncière nationale qui prévoit une gestion cohérente des questions foncières intersectorielles et des avantages pour la société, les

affaires et les citoyens. Les institutions doivent être soutenues par une infrastructure TIC flexible.

Exigences essentielles pour la mise en œuvre

L'approche d'adaptation au contexte vise à développer des systèmes nationaux de gestion foncière offrant la sécurité de la tenure. Toutefois, selon le contexte du pays, certaines zones pourraient être difficiles à couvrir et il peut y avoir certaines questions juridiques ou institutionnelles spécifiques à considérer. La mise en œuvre de l'approche d'adaptation au contexte ne devrait pas être retardée alors que la plus grande partie du pays, c'est-à-dire 80%, pourrait être rapidement couverte au moyen de cette approche. La partie restante peut être achevée une fois que les questions spécifiques sont réglées.

Evidemment, une exigence essentielle pour une mise en œuvre consiste au renforcement des capacités nécessaires pour permettre de développer et de maintenir des systèmes (voir Chapitre 7). Il est important de veiller à ce que les systèmes, une fois développés, puissent être maintenus adéquatement et immédiatement afin d'être complets et fiables à tout moment. En conséquence, il convient d'adopter une stratégie de renforcement des capacités avant de démarrer le projet. Une autre exigence porte sur les estimations des coûts et sur l'établissement de la base budgétaire pour développer les systèmes et, surtout, il y a une exigence fondamentale pour un engagement politique fort et un leadership pour adopter le projet et le maintenir sur les rails.

Régularisation de la tenure au Rwanda

Le Rwanda a mis en œuvre un système d'informations foncières « Land Information System » qui fonctionne bien, grâce à un programme appelé « Land Tenure Regularization ». L'enregistrement foncier systématique au plan national a commencé après un projet pilote mené en 2009. Il avait pour but de fournir des documents juridiquement valables à tous les propriétaires fonciers légitimes et le programme a été achevé en 2013. Une approche de limite générale/visible a été adoptée et des données ont été collectées d'une façon hautement participative. Pour fournir des données géospatiales, on a eu recours à des orthophotos de haute résolution et aux images satellites. Des équipes de personnel recruté localement et de personnel local formé spécialement ont défini les délimitations des parcelles sur les impressions des images qui ont été scannées, géo-référencées et numérisées. Au mois de mai 2013, environ 10,4 millions de parcelles étaient enregistrées et 8,8 millions de certificats imprimés de bail foncier avaient été délivrés. Le coût unitaire par parcelle était d'environ 6 dollars américains (ceci est fonction bien entendu des conditions spécifiques de chaque pays).

Les résultats escomptés pour le Rwanda sont l'harmonie sociale résultant d'une réduction des conflits fonciers et de la sécurité de l'occupation, plus d'investissements fonciers, une plus grande productivité des terres et une contribution accrue des terres comme ressource économique au développement national. Il n'y avait pas beaucoup de géomètres qualifiés dans le pays. Toutefois, un programme de formation en matière d'arpentage des terres visant à former des ingénieurs géomatiques est en cours.

La mise en œuvre a été déployée à une grande diversité de partenaires.

Source : E. Nkurunziza et D. Sagashya, Rwanda Natural Resources Authority.

QUESTIONS FRÉQUENTES

1. Quels sont les plus grands défis dans l'adoption de l'approche d'adaptation au contexte ?

Les pays qui mettent en œuvre l'approche d'adaptation au contexte sont confrontés à trois grands défis. Le premier est centré sur l'adoption d'un nouveau paradigme qui n'est pas dicté par la technologie de pointe en matière de positionnement et de topographie et sur l'attrait d'une précision de plus en plus élevée. Cela nécessite un changement de mentalité de la part d'un groupe très conservateur de professionnels de la terre et une stratégie efficace de gestion du changement. La seconde concerne la révision du cadre juridique et réglementaire afin d'offrir la flexibilité nécessaire pour s'adapter à l'approche d'adaptation au contexte. Les modifications des lois peuvent être problématiques et prendre du temps, et les politiciens doivent être bien informés de la nécessité de ces changements. Le dernier défi clé est axé sur la nécessité de passer rapidement à l'échelle grâce à un renforcement efficace des capacités. L'approche d'adaptation au contexte dépend de la mise en place d'un réseau d'agents fonciers formés localement pour créer une masse critique de ressources permettant de construire et de maintenir rapidement des systèmes nationaux de gestion foncière.

2. Quelle est la différence entre les systèmes cadastraux conventionnels et la solution d'une approche de gestion foncière adaptée au contexte – et quels sont les avantages ?

Les systèmes cadastraux conventionnels utilisent des levés très précis des parcelles de terre individuelles basés sur des normes et des réglementations, mais l'approche de gestion foncière adaptée au contexte utilise des images satellites ou aériennes à grande échelle montrant la façon dont les terres sont divisées en unités spatiales (parcelles et lots) pour une utilisation et occupation spécifiques. Les systèmes cadastraux conventionnels utilisent la documentation des parcelles arpentées comme base pour intégrer les droits dans un registre foncier, alors que l'approche de gestion foncière adaptée au contexte utilise des images aériennes ou satellites sur le terrain pour identifier, délimiter et décider des limites visibles des parcelles, et les droits (légaux ou légitimes) sont déterminés et consignés directement dans un registre. C'est une approche participative entreprise par des agents fonciers formés localement et qui implique tous les partenaires. De plus, les systèmes cadastraux conventionnels sont hautement normalisés, mais l'approche de gestion foncière adaptée au contexte est flexible en termes de fiabilité et aussi relativement aux divers types de propriété à sécuriser.

L'approche de gestion foncière adaptée au contexte est axée sur le but des systèmes, tels qu'assurer la sécurité de la propriété pour tous et gérer l'utilisation de toutes les terres. Le système de gestion foncière peut alors être mis à jour et amélioré graduellement avec le temps pour répondre aux besoins sociaux et légaux et aux opportunités économiques émergentes. Les avantages surviennent lorsqu'on réalise un système fonctionnel incorporant toutes les terres et la population dans un bref délai, à des coûts relativement bas, et prévoyant une amélioration graduelle, le cas échéant. Ceci permet la réalisation de buts et objectifs politiques relativement à la croissance économique, à l'équité sociale et l'égalité du genre et à la durabilité environnementale.

Le processus et les principes pour développer le cadre spatial, juridique et institutionnel sont présentés dans la partie 2 suivante, des chapitres 4 à 6.

DÉVELOPPEMENT DES
CADRES DE LA GESTION
FONCIÈRE ADAPTÉE AU
CONTEXTE

PARTIE 2: DÉVELOPPEMENT DES CADRES DE LA GESTION FONCIÈRE ADAPTÉE AU CONTEXTE

Dans cette partie, on explique comment développer graduellement les trois cadres interdépendants – le cadre spatial, le cadre juridique et réglementaire et le cadre institutionnel – en utilisant l’approche d’adaptation au contexte.

4. DÉVELOPPEMENT DU CADRE SPATIAL

Afin d’accélérer de façon significative le processus d’enregistrement des droits fonciers, l’approche d’adaptation au contexte préconise l’utilisation d’une gamme d’échelles d’images satellites/aériennes comme cadre spatial pour identifier et enregistrer les limites visibles. Cette approche rapide, abordable et hautement participative est appropriée pour la majorité des délimitations des propriétés foncières. Les techniques d’arpentage conventionnelles de haute précision et coûteuses peuvent alors être restreintes aux terres et propriétés de grande valeur, et aux délimitations non-visibles ou contestées, le cas échéant.

Cette approche permet de former et d’employer sur le terrain des personnes moins qualifiées provenant des communautés. Surtout, ceci permet à l’approche d’être hautement évolutive et soutient le but de la sécurité des droits fonciers pour tous dans des délais beaucoup plus courts ; le Rwanda en est un exemple excellent. L’approche d’adaptation au contexte soutient directement l’enregistrement favorable aux pauvres et le continuum de droits pour garantir une méthodologie totalement inclusive. Les limites des unités spatiales peuvent être numérisées à partir des images marquées pour créer une infrastructure d’informations foncières digitales.



Processus participatif d’aménagement du territoire. Népal.
Photo © ONU-Habitat.

L’utilisation d’images permet aussi au cadre spatial d’être utilisé pour bon nombre d’autres activités de gestion et de gestion foncières et de générer plus d’avantages. Le développement du cadre spatial n’est pas un processus unique. Il doit être mis à jour lorsque les opportunités et les besoins surviennent des activités de développement et d’infrastructure et d’une gestion améliorée des terres et des ressources naturelles, par exemple. Des stratégies de mise à niveau permettront des améliorations graduelles pour obtenir un cadre spatial en accord avec des systèmes d’information foncière pleinement intégrés lorsqu’ils sont requis et peuvent être maintenus.

Le rôle d’un cadre spatial

Le cadre spatial est la carte de base, à grande échelle montrant la façon dont les terres sont divisées en unités spatiales (telles que des parcelles et des lots) pour une utilisation et occupation spécifiques. Elle fournit la base pour traiter avec les fonctions de la

gestion foncière telles que : l'enregistrement et la gestion de la tenure légale et sociale ; l'évaluation de la terre et de la valeur de la propriété et la taxation ; l'identification et la gestion de l'utilisation actuelle de la terre ; la planification de l'utilisation future de la terre et l'aménagement du territoire ; la prestation des services publics ; et la gestion et la protection des ressources naturelles (voir Schéma 2.1).

Les fonctions de gestion foncière mentionnées plus haut ont diverses exigences de fiabilité et ceci peut varier en fonction du contexte de la géographie et de la densité de l'aménagement du territoire. La sécurité de la tenure n'exige pas de levés précis des limites. L'aspect important est l'identification de l'objet du territoire en rapport avec le droit légal ou social connexe. La précision requise aux fins de planification et de gestion de l'aménagement du territoire varie aussi considérablement pour divers types d'utilisations rurales par rapport aux zones urbaines bâties à plus grande densité. Il en est de même pour l'évaluation et la taxation de sites de construction de grande valeur contre les zones rurales utilisées de façon marginale.

Dans bon nombre de régions développées du monde, ce cadre spatial à l'échelle nationale a été développé comme une cartographie cadastrale à grande échelle sur environ deux siècles et maintenu grâce à des enquêtes relatives aux limites des propriétés effectuées avec un degré élevé d'exactitude selon les réglementations et procédures durables. En examinant les ressources et les capacités requises pour développer des cadres spatiaux dans les pays en développement, les concepts essentiellement utilisés dans les pays développés doivent être considérés comme la cible finale, mais non comme le point d'entrée. L'utilisation de telles normes techniques avancées pourrait bien correspondre au contexte dans bon nombre de pays développés, mais l'application de telles normes de

décision, de démarcations des limites et de levés dans les pays en développement est bien trop chère, demande beaucoup trop de temps et de capacités, et dans la plupart des cas, n'est simplement pas pertinente pour offrir un cadre spatial initial, adéquat et adapté au contexte. L'accent doit par conséquent être mis sur des méthodes qui sont rapides, moins chères, complètes et fiables. Le cadre spatial peut ensuite être améliorés et actualisé à chaque fois que cela s'avère nécessaire ou pertinent (FIG et Banque mondiale 2014).

Le processus général de mise en œuvre consiste premièrement à identifier la technologie de cartographie et les échelles à utiliser pour diverses zones en fonction de la topographie, l'aménagement du territoire et la densité de construction. Les images peuvent ensuite être utilisées directement sur le terrain pour déterminer les limites visibles selon l'occupation et l'utilisation réelles. Il s'agit d'un processus participatif impliquant tous les partenaires locaux. Les résultats peuvent être obtenus directement sur les images et les parcelles énumérées pour renvoi vers les droits légaux ou légitimes connexes, tel qu'il est expliqué plus en détail au chapitre 5. Le cadre de délimitation qui en résulte peut donc être numérisé et utilisé comme une couche de base dans le système national d'information foncière. Ce processus général pourrait, certes, varier en fonction de tout contexte local spécifique.

Il convient de noter cependant que certains systèmes d'occupation dans le monde ne nécessitent pas de cadre spatial comme base pour identifier les parcelles de terre et enregistrer les droits connexes. Ces systèmes, tels qu'ils sont utilisés par exemple aux États-Unis et dans la plupart des pays de l'Amérique latine, sont basés sur l'enregistrement de la transaction attestée par un titre avec une description du lot de terre au moyen d'une description des « bornes et limites ». Celles-ci indiquent les limites d'un lopin de terre tels qu'identifiés par des

créer un éventail de solutions foncières avec le temps. Même s'il est souhaitable d'avoir une telle couverture complète, elle n'est pas essentielle. Comme mentionné au chapitre 3 plus haut, il est conseillé d'adopter une approche de 80/20, où 80 pour cent de l'information de la couverture du pays est saisie rapidement et n'est pas interrompue ou retardée par un petit nombre de questions complexes contenues dans les 20 pour cent restant qui pourraient exiger une attention et une considération particulières.

En ce qui concerne le développement du cadre spatial, le produit minimum viable se rapporte au choix de la méthodologie de levé/cartographie en termes d'identification de la norme minimale qui correspond au but de la cartographie dans le contexte d'une zone spécifique. L'approche recommandée comme énoncée plus bas est l'utilisation d'images aériennes pour identifier les démarcations visibles des parcelles de terre/unités spatiales par un processus participatif. Toutefois, cette approche n'exclut pas l'utilisation d'arpentage conventionnel où ceci pourrait constituer la meilleure solution, par exemple, là où il n'y a pas de démarcations visibles ou lorsque celles-ci ne peuvent pas être identifiées sur des images en raison des arbres ou des nuages.

Avant de développer le cadre spatial et d'établir tous certificats de droits fonciers, il est impératif de s'assurer que les réglementations et les institutions pour maintenir et mettre à jour le système de gestion foncière adaptée au contexte soient mises en place. Sans la capacité institutionnelle et les encouragements des parties pour mettre à jour le système relativement au transfert de droits fonciers et aux transferts de terres, il sera rapidement dépassé et peu fiable et occasionnera un gaspillage d'investissements pour développer le système premièrement. D'autre part, dans certains cas, l'enregistrement des terres et la sécurisation des droits

fonciers peuvent être justifiés comme un moyen en lui-même d'éviter un accaparement potentiel de terres.

Le présent chapitre décrira les principes clés soutenant une approche d'adaptation au contexte pour développer le cadre spatial au plan national qui pourrait être désigné comme un « continuum de précision ». Ceci se rapporte à l'opportunité de mise à jour et à niveau du système pour une fiabilité améliorée continuellement. Il convient de noter cependant que la qualité n'est pas seulement fonction de la précision spatiale, il y a d'autres dimensions de la qualité à prendre en compte ; surtout par rapport au fait de s'assurer que la précision se rapporte au but et est équilibrée par rapport aux coûts, au temps et à la capacité requise pour produire cette qualité.

Le chapitre est structuré autour de l'application des quatre principes clés de l'adaptation au contexte pour développer le cadre spatial :

- Limites visibles (physiques) plutôt que limites fixes
- Images aériennes/satellites plutôt que levés.
- La fiabilité se rapporte au but plutôt qu'aux normes techniques.
- Demandes de mise à jour et opportunités de mise à niveau et amélioration continue

4.1 LIMITES VISIBLES (PHYSIQUES) PLUTÔT QUE LIMITES FIXES

Le terme « limite » est utilisé pour décrire soit un objet physique indiquant la démarcation d'une propriété soit une ligne ou surface imaginaire marquant la division entre deux propriétés légales. Le terme limite est également utilisé pour décrire la division entre des éléments ayant des caractéristiques administratives, juridiques, d'utilisation du sol et topographiques



Habitat informel de Bagong Silang. Ville de Quezon, Philippines. Photo © ONU-Habitat/ John Gitau.

différentes (Dale et McLaughlin, 1999, Williamson et consort, 2010).

Les limites peuvent être spécifiques (souvent désignées comme limites « fixes ») auquel cas la ligne précise de la limite peut être déterminée sur la base de levés topographiques ou de descriptions. Une autre catégorie de limite est qualifiée de « générale » auquel cas la ligne précise n'a pas été déterminée et le registre ne montre que la ligne approximative de la limite, telle que les caractéristiques physiques sur le terrain, montrées sur une cartographie à grande échelle. La parcelle est donc située relativement à certaines caractéristiques physiques clairement visibles, même si le rapport précis entre ces caractéristiques physiques et la limite exacte n'est pas défini (Simpson, 1976). Dans le contexte de ce

guide, on se réfère à de telles limites générales comme limites « visibles », voir (Lemmen et consort, 2015a) puisqu'elles peuvent être identifiées sur des images aériennes/satellites. Voir Schéma 4.2 plus bas.

Dans les pays en développement où moins de 30 pour cent, et souvent seulement 10 pour cent, des terres et de la population sont incluses dans les systèmes formels, on soutient que la conception devrait permettre aux systèmes d'être développés dans un bref délai, avec des ressources financières abordables, tout en permettant de réaliser l'objectif de sécuriser les droits fonciers pour tous et de contrôler l'utilisation de toutes les terres. À cet égard, le recours aux levés sur le terrain et aux bornes-repère est simplement trop coûteux, exige trop de temps et trop de capacités. De plus, lorsque les

terres ont été occupées pendant longtemps avec des démarcations physiques bien établies et acceptées par la communauté, telles que des clôtures, des haies, des murs et des tranchées, un système basé sur des limites fixes aura peu de valeur par rapport aux coûts. Plutôt, on soutient que la démarcation physique acceptée des limites doit fournir suffisamment de preuves de l'occupation et des droits qui s'y attachent.

Au plan national, la mise en œuvre d'une gestion foncière efficace peut présenter les avantages qui éliminent les lacunes et désavantages existants. Une gestion efficace exige un cadre flexible, juridique et réglementaire soutenant un régime foncier adaptable avec un système d'enregistrement foncier conforme. Dans bon nombre de cas, les systèmes formels existants trouvent leur origine dans les systèmes coloniaux et souvent ne sont pas bien maintenus. De plus, les terres communales (avec un régime foncier coutumier) peuvent être incluses dans le système formel en démarquant les limites externes tout en retenant les institutions de la communauté qui attribuent et gèrent les parcelles individuelles et familiales, avec l'option de consigner ces droits fonciers quand le besoin se fait sentir (Byamugisha, 2013). Toutes ventes à des étrangers ou investisseurs étrangers doivent être approuvées par le gouvernement national ou la communauté pour protéger les membres de la communauté contre les activités d'accapement des terres. Ce type de legs peuvent être intégrées dans des approches d'adaptation au contexte tel qu'il est décrit plus en détails au Chapitre 5 eu égard au développement du cadre juridique et réglementaire.

Limites visibles

Lorsqu'on adopte une approche de « limites visibles », les limites sont facilement identifiées dans des images aériennes/satellites grâce à leur apparence physique

et les droits fonciers qui s'y attachent peuvent être identifiés directement sur le terrain par un processus participatif impliquant tous les partenaires locaux. Ceci se rapporte à la « situation de vie réelle » où la limite est représentée par l'objet physique qui divise les parcelles de terre voisines et protègent les parcelles individuelles contre l'intrusion. Une fois que les parties conviennent des limites physiques et que celles-ci sont identifiées sur les images aériennes/satellites, elles peuvent être décrites comme les limites, bien que la ligne légale précise ne soit pas déterminée. Cette approche de limite visible est donc simplement une variante du concept de démarcation générale, tel que décrit plus haut.

Dans les cas où il y a un besoin ou un souhait spécifique de déterminer la ligne de démarcation exacte au moyen d'une approche de limite fixe, cela peut se faire en ayant recours à des levés qui seront financés par les parties. La limite sera donc enregistrée comme « fixe » et les levés seront classés dans le système comme preuve de l'emplacement exact.

Manifestement, toutes les limites ne seront pas visibles dans les images. Ces limites non-visibles doivent être saisies par des levés complémentaires. Également, dans des zones urbaines denses et de grande valeur, une approche de limite fixe pourrait se justifier. Le principe doit donc être plutôt compris comme une utilisation prédominante de limites visibles plutôt que fixes.

Par exemple, dans les zones forestières, les limites pourraient ne pas se voir de l'espace même si elles apparaissent comme caractéristiques physiques sur le terrain. D'autres limites pourraient n'avoir aucune apparence physique du tout, même si elles sont bien comprises et acceptées par les parties. Ces limites non-visibles peuvent être saisies par des levés simples, par exemple l'arpentage relativement aux caractéristiques

visibles physiques, ou par des appareils portable GPS, ou de positionnement au moyen de téléphones portables ayant des fonctions d'imagerie et des modèles standards pour l'élaboration des rapports. De cette façon, l'approche d'adaptation au contexte inclura aussi bien les limites visibles (générales) que les limites fixes lorsque cela est le plus approprié pour l'identification de la parcelle de terrain/unité spatiale. D'autres types de droits, tels que ceux des éleveurs et de pâturages sont vagues et leur étendue spatiale ne peut être indiquée sur la carte que comme des estimations par un processus participatif. Cette approche s'applique également pour indiquer les concessions de

servitude telle que des droits de passage ainsi qu'un certain nombre de droits fonciers secondaires et qui se chevauchent. Voir chapitre 5 pour plus de détails.

La carte graphique qui en découle peut être mise à jour et maintenue à l'aide de diverses méthodes, telles que les levés sur le terrain ou la cartographie par drones pour les grandes subdivisions.

4.2 DES IMAGES AÉRIENNES/SATELLITES PLUTÔT QUE DES LEVÉS

L'utilisation d'images aériennes/satellites pour fournir le cadre spatial sera suffisante pour réaliser la plupart des objectifs de gestion foncière. Des preuves montrent que cette approche coûte de trois à cinq fois moins chère que les levés et demandent beaucoup moins de temps et de capacités. L'échelle requise de la cartographie dépend de la topographie et de la densité du développement et pourrait varier d'orthophotos à grande échelle (1 : 500 – 1 : 1,000) dans des zones urbaines denses à des images d'échelle plus petite (1 : 2,000 – 1 : 10,000) dans les zones rurales et les régions éloignées. Dans la plupart des cas, les limites peuvent être facilement identifiées sur les images, en fonction de la visibilité des caractéristiques physiques. Les expériences du Rwanda et de l'Éthiopie, par exemple, montrent que les citoyens ont une bonne connaissance spatiale (Lemmen, et consorts, 2009). Habituellement, ils peuvent interpréter facilement les images, et une approche participative à la détermination de la limite peut être utilisée aisément. Voir Carte 4.1.

L'utilisation de l'imagerie (y compris les drones) est considérablement moins chère que les levés, et les méthodes de cartographie n'exigent pas les compétences de professionnels expérimentés pour effectuer le travail sur le terrain. De plus, il convient de



Démarcation visible. Zone de Tenjo, Nord-Ouest de Bogota, Colombie. Photo © Christiaan Lemmen.

noter que la méthodologie de cartographie utilisant des images aériennes/satellites, non seulement fournit le cadre spatial des unités spatiales, mais également la topographie générale de l'utilisation des terres, des bâtiments et de l'infrastructure, ce qui est essentiel pour les fonctions de planification et d'aménagement du territoire incluses dans les systèmes de gestion foncière. L'utilisation des drones doit bien entendu tenir compte des contraintes potentielles telles que l'atteinte à la vie

privée, les risques de sécurité, et les interférences avec les systèmes de navigation.

Tel qu'indiqué plus haut, toutes les limites ne seront pas visibles dans les images. L'utilisation principale des images aériennes devra être complétée par des méthodes adéquates de levés pour saisir les limites non-visibility, le cas échéant.



Carte 4.1 : Exemple du Rwanda montrant une image aérienne (gauche) à partir de laquelle les délimitations des parcelles sont facilement identifiées (droite). Source : Didier Sagashya, Rwanda.

Développement du cadre spatial

Le processus pour fournir le cadre spatial comportera les étapes suivantes :

(I) Production de la carte des parcelles/unités spatiales. Le choix de la technologie de cartographie et de l'échelle variera en fonction de la topographie, de l'utilisation des terres et de la densité de construction, par exemple, des orthophotos à grande échelle pourraient être utilisées pour couvrir les zones urbaines alors des images satellites à petite échelle suffiraient pour les zones rurales, et cela serait complété par l'utilisation de drones pour cartographier des villages, des zones d'habitat informel, etc.

(II) Identification et démarcation des limites. Une impression des images aériennes/satellites – ou une image numérique sur une tablette ou un téléphone portable – peut être utilisée directement sur le terrain pour identifier et délimiter les parcelles en adoptant l'approche de limite visible telle qu'expliquée plus haut. En incluant la communauté locale, les limites peuvent être identifiées et tracées directement sur l'image et les parcelles numérotées à des fins de référence aux droits fonciers qui y sont attachés (voir Photo 4.1 et Schéma 4.4). La communauté locale comprend facilement une image aérienne/satellite, et en identifiant les limites sur la carte, toutes les parties concernées peuvent en convenir avant de délivrer des certificats des droits fonciers qui y sont attachés. Lorsqu'aucun document d'identité officiel n'est disponible, l'identification se fait donc en conséquence par les dirigeants de la communauté (voir chapitre 5 pour les détails). Ce processus participatif de prise de décision doit être géré par des agents fonciers formés localement, agissant comme des intermédiaires accrédités, pendant

que les professionnels (géomètres) doivent gérer le processus général de développement du cadre spatial. Tel que mentionné plus haut, toutes limites non-visibles peuvent être ajoutées en utilisant des dispositifs portables GPS ou d'arpentage. On peut procéder au rapprochement de données non spatiales lorsqu'on se trouve sur le terrain.

III) Producing the map of land parcels/spatial units.

La carte du terrain avec les limites identifiées et les numéros de parcelles peut être numérisée à partir de l'image orthophoto/satellite pour créer une carte cadastrale numérique qui peut être utilisée comme une couche de base dans le système d'information foncière ou en combinaison avec l'image aérienne/satellite pour un éventail d'activités de gestion foncière. Cette carte cadastrale numérique peut être créée directement sur le terrain au moyen de tablettes numériques ou en scannant une carte du terrain similaire avec les démarcations des limites et ensuite numériser les points des limites de la carte, ou en utilisant la carte du terrain pour identifier les limites et ensuite numériser les points de limites à partir des caractéristiques naturelles comme elles apparaissent sur les images aériennes/satellites originales. Le dernier processus serait plus précis, mais il exige plus de compétences et de logiciels sophistiqués, par exemple, pour permettre une numérisation automatique des caractéristiques physiques identifiées.

Tous différends conflits relatifs aux limites et aux droits fonciers qui s'y attachent peuvent être résolus durant le processus de délimitation avec toutes les parties présentes – ou un corps administratif spécial (plutôt que judiciaire) peut être mis sur pied à cette fin lorsque cela est nécessaire. À cet égard, les délimitations sont généralement marquées pour une période d'exposition publique durant laquelle les membres de la



Identification des limites de parcelles sur une image aérienne. Ethiopie. Photo © Chistiaan Lemmen.

communauté peuvent remettre en cause ou contester l'information, comme faisant partie du processus pour avoir l'acceptation de la communauté par rapport à l'enquête relative aux limites sur le terrain et aux droits.

A plus long terme, les différends conflits relatifs aux limites se rapporteront à la façon dont les limites ont été déterminées lorsqu'elles étaient introduites dans le système. En conséquence, il est important de conserver la carte du terrain initiale dans les archives de l'agence foncière. Lorsqu'il y aura à l'avenir des différends relatifs aux limites, on commencera alors par l'identification de la position des limites comme cela avait été établi initialement dans le système. Ceci s'applique aussi à la mise à jour et maintenance continues du système. Voir Section 4.4 plus bas.

Le processus juridique complet pour reconnaître, consigner et examiner les droits fonciers au plan national est décrit dans la Section 5.1 plus bas. L'approche d'adaptation au contexte est favorable aux pauvres et soutient également la consignation locale qui peut être finalement intégrée dans le registre national (Zevenbergen, et consorts, 2013). Ceci est décrit à la Section 5.3 plus bas.

Cadre de référence géodésique et systèmes de positionnement

Dans les pays développés, les limites des propriétés sont souvent identifiées par des mesures reliées à un cadre national de référence géodésique – souvent appelé système national de coordonnées. Historiquement, ces systèmes étaient établis par des bornes géodésiques permanentes (des poteaux de granite ou tuyaux en fer)

et arpentés à une grande exactitude absolue au sein de cette grille nationale.

Aujourd'hui, cette grille est largement remplacée par les stations de référence en régime continu (CORS) et les levés conventionnels sont remplacés par un système mondial de navigation par satellite (GNSS). Toutefois, les CORS modernes servent un éventail d'applications beaucoup plus grand que simplement les levés géodésiques et cadastraux et offrent un cadre de référence pour la mise en œuvre d'importants travaux de construction et de développements d'infrastructure ainsi que le contrôle de mine et de machinerie automatique aux fins d'agriculture de précision. Les systèmes CORS fournissent également le cadre de référence de base pour développer des systèmes d'information foncière interactifs combinant une variété de données géoréférencées et leurs caractéristiques.

Les levés conventionnels reliés dans un cadre national de référence géodésique visent à produire une grande

exactitude absolue. Ceci est important pour un éventail de levés techniques reliés à des activités de construction et d'ingénierie. Ce type de grande exactitude absolue peut également être pertinent pour des levés de démarcations, mais aux fins de cartographie cadastrale, surtout visant à garantir la sécurité de la propriété, l'exactitude relative de la position des démarcations est plus importante, et ceci est fourni par les caractéristiques des démarcations visibles tels qu'indiquées dans les images aériennes. Ces caractéristiques peuvent être numérisées pour fournir une carte cadastrale numérique comme précisé plus haut. Le positionnement de vides dans des limites individuelles (non-visibles) pourraient alors être complétés par des levés terrestres, le cas échéant, à toutes fins spécifiques.

L'approche d'adaptation au contexte du développement du cadre spatial n'exige pas qu'un cadre national de référence géodésique soit en place. La collecte de données de démarcation peut commencer une fois que les images sont disponibles. Les images elles-mêmes



Carte 4.2 : Développement du cadre spatial. Gauche : image aérienne utilisée comme une feuille de carte pour le travail sur le terrain avec une grille géoréférencée. La carte montre les limites définies des parcelles et les numéros d'identification des parcelles. Droite : une carte de terrain vectorisée montrant la carte cadastrale en découlant avec les limites des parcelles.
Source : Zerfu Hailu, Éthiopie.

servent de référence spatiale et il est toujours possible de géoréférencer les images, et les données collectées, à un cadre national de référence géodésique dans un processus postérieur au traitement à un stade ultérieur.

En utilisant des orthophotos pour produire des cadres spatiaux, les images sont généralement liées au cadre national de référence géodésique par des systèmes GNSS dans l'espace/des avions et au sol. Ceci s'applique aussi à l'utilisation de drones lorsque la géoréférence est similaire à celle d'un avion d'une taille réelle.

En utilisant les images satellites, certains décalages systématiques entre les points de l'image et les mêmes points sur le terrain peuvent se produire ; voir la preuve (Lemmen, et consorts, 2009). Une telle incertitude de positionnement dépendra de bon nombre de facteurs, tels que le degré disponible de bon contrôle au sol, le degré d'ortho-rectification entrepris, et la quantité de pentes etc. dans la topographie elle-même. Ceci se rapporte à des différences dans les références géodésiques et l'incertitude dans la transformation des données géocentriques utilisées pour GNSS et les références géodésiques. Toutefois, l'exactitude relative sera totalement acceptable aux fins de l'identification des parcelles de terre/unités spatiales et l'assurance de la sécurisation des droits fonciers qui y sont associés. L'exactitude absolue peut ensuite être améliorée à un stade ultérieur – même après bon nombre d'années – en ayant un contrôle au sol et en procédant à une rectification postérieure au traitement. A ce stade, il est plus important d'obtenir l'accord des voisins avec un appui de témoins et d'officiels du gouvernement.

Les débats autour de l'exactitude relative par rapport à l'exactitude absolue sont importants aussi dans le cas du rétablissement de démarcations dans la résolution de différends. Il convient de noter que la position

juridique de la limite se rapporte à la façon dont la limite a été établie et enregistrée en premier lieu – comme une caractéristique physique visible au sol, identifiée comme une image aérienne. Les coordonnées indiquant des points limites qui en découlent représentent alors la position des points dans la carte et pourraient ne pas correspondre aux coordonnées absolues sur le terrain. En tout état de cause, la documentation du travail initial sur le terrain doit toujours être utilisée pour la reconstruction des limites et une approche participative doit être appliquée.

Techniques de cartographie

Lors du développement du cadre spatial, les exigences pour l'échelle et la résolution de la cartographie variera en fonction de la topographie et de la densité du développement. Un aperçu est montré au Tableau 4.1 (adapté de Byamugisha et consort, 2012). Il convient de noter cependant que les décisions seront toujours prises fonction des circonstances locales. Il est recommandé de produire un atlas national pour montrer les divers types de cartographie et d'échelles utilisées dans les diverses zones topographiques avec différentes types d'aménagement du territoire.

Le Tableau ci-dessous n'est certainement pas prescriptif eu égard à l'utilisation des méthodologies de cartographie pour les zones de certains types de topographie ou de densité de construction. Il illustre plutôt les choix flexibles lorsqu'on met l'accent sur les buts de la cartographie tels que l'identification des parcelles de terre/unités spatiales pour la sécurité de la propriété et la fourniture d'informations spatiales et topographiques de base pour le contrôle et la gestion de l'utilisation des terres. De plus, le choix de la méthodologie de cartographie pourrait renvoyer aux aspects participatifs de l'identification des unités spatiales.

TABLEAU 4.1 : APPLICATIONS CARTOGRAPHIQUES POUR LES TERRES URBAINES ET RURALES (ADAPTÉ DE BYAMUGISHA ET CONSORTS, 2012)

Zone	Applications cartographiques
Centre Urbain Haute densité, grande valeur	Le développement dense et une très grande valeur foncière exigent une cartographie de grande échelle devant être entreprise par des levés conventionnels ou des cartes d'images à grande échelle avec une échelle préférée de 1:500 à 1:2 000.
Urbaine résidentielle Densité moyenne, grande valeur	Dans les zones résidentielles, les habitations et les parcelles sont généralement identifiées facilement dans des cartes d'images à une échelle de 1:1 000 à 1:2 000.
Péri-urbaine Densité mixte, bonne valeur	Les zones péri-urbaines comportent une combinaison d'utilisations de la terre qui exigera des cartes d'images à une échelle de 1:2 000 à 1:5 000 en fonction de la densité et de la complexité des aménagements.
Informelle/bidonville Très haute densité	Les zones de bidonvilles peuvent être cartographiées à plusieurs fins. Une option est d'utiliser les drones pour cartographier à une échelle préférée de 1:500 à 1:2 000. Les structures de logements individuels peuvent donc être identifiées pour la gestion et la prestation de services.
Petites villes, villages Haute densité, faible valeur	Les zones de bidonvilles peuvent être cartographiées à plusieurs fins. Une option est d'utiliser les drones pour cartographier à une échelle préférée de 1:500 à 1:2 000. Les structures de logements individuels peuvent donc être identifiées pour la gestion et la prestation de services.
Agricole rurale Densité moyenne, bonne valeur agricole	Dans les zones agricoles rurales, les parcelles individuelles seront généralement visibles sur des cartes d'images satellites d'une échelle de 1:2 000 à 1:5 000.
Rurale reculée, forêt Faible densité, faible valeur	La cartographie de zones rurales plus reculées pourrait servir à diverses fins, telles que les droits fonciers, la gestion des ressources naturelles, les bassins hydrographiques, etc. Les cartes d'images satellites d'une échelle de 1:5 000 à 1:10 000 seront généralement suffisantes.
Rurale montagnaise	Les zones montagneuses peuvent être couvertes par des cartes d'images satellites d'une échelle de 1:5 000 à 1:50 000 en fonction de la topographie et de l'activité de l'établissement.

Techniques Production Participative

La production participative utilise l'Internet et les outils en ligne pour obtenir la participation des volontaires et susciter leur action. Elle est utilisée pour soutenir le rassemblement de preuves scientifiques et pour enregistrer des événements dans un contexte de gestion des catastrophes. De nouvelles applications émergent dans le domaine de la gestion foncière où les citoyens, généralement avec l'aide d'agents fonciers formés localement, saisissent directement et maintiennent des informations sur les droits de leurs terres et ressources naturelles (McLaren, 2011).

Dans les pays en développement, les téléphones portables sont devenus des outils de développement. La technologie intègre progressivement le positionnement par satellite, les caméras numériques et les capacités vidéo, donnant aux citoyens l'opportunité de participer directement à l'éventail complet des processus de gestion foncière, depuis l'accès aux services d'information foncière, d'enregistrement des limites des propriétés jusqu'au paiement sécurisé des frais de gestion foncière par des services bancaires « mobiles ».

Cette approche innovante présente un défi essentiel qui est celui de savoir comment authentifier les informations de droits fonciers obtenues par la technique participative. Les applications initiales utilisent des agents fonciers formés localement, par exemple, des ONG et sociétés civiles, pour garantir un bon niveau d'authenticité et de confiance pour les informations obtenues par la technique de production participative. Ceci cadre bien avec l'approche d'adaptation au contexte.

Un exemple en est le projet MAST en Tanzanie où l'USAID collabore avec le ministère des terres pour délivrer des certificats de droit coutumier d'occupation (voir encadré plus bas). GLTN œuvre dans plusieurs

pays (surtout en Afrique subsaharienne) avec les sociétés civiles, les communautés pauvres et les autorités gouvernementales pour améliorer la sécurité de la propriété, la planification inclusive et l'accès aux services de base par l'utilisation et l'application de STD, voir parties 5.2 et 5.3 plus bas. La fondation *Rainforest Foundation*, créée au Royaume-Uni soutient les peuples indigènes au Congo dans la sécurisation de leurs droits fonciers, l'accès aux ressources naturelles et leur implication dans des activités générales de gestion forestière. La fondation *Cadasta Foundation* réalise une plateforme mondiale pour gérer les informations sur les droits fonciers obtenues par la technique participative.

Application par dispositif portable pour sécuriser la tenure – Projet pilote en Tanzanie

En Tanzanie, l'USAID a réalisé le projet pilote innovateur d'applications par dispositifs portables pour sécuriser la propriété Mobile Applications to Secure Tenure (MAST). C'est une application par dispositif portable facile à utiliser, de source ouverte pouvant saisir les informations requises pour délivrer la documentation officielle de droits fonciers. Associé à un système de gestion de données dans les nuages pour stocker des informations géospatiales et démographiques, le projet est conçu pour réduire les coûts et le temps passé à consigner les droits fonciers et, surtout, pour rendre le processus plus transparent et accessible. Le projet basé en milieu rural en Tanzanie a été coordonné en relations avec les villageois pour cartographier et enregistrer les droits fonciers individuels, renforcer les institutions de gouvernance locales et développer la capacité du gouvernement.



Suivant les meilleures pratiques, l'équipe du MAST a fourni une formation sur les droits fonciers pour susciter la prise de conscience sur les droits légaux des femmes et des hommes et a travaillé en collaboration avec les institutions communautaires pour consolider la capacité à mettre en vigueur ces lois. L'équipe a aussi mené des efforts de sensibilisation pour veiller à ce que les processus de cartographie et d'enregistrement soient participatifs. La population locale a été formée en matière de collecte et de vérification de données et les résultats des activités de cartographie ont été présentés à des rassemblements communautaires pour validation. Le ministère des terres disposait donc des informations nécessaires pour délivrer aux bénéficiaires du MAST des certificats officiels de droit coutumier d'occupation

Source : <http://usaidlandtenure.net/project/mobile-application-secure-tenure-tanzania>.

4.3 L'EXACTITUDE SE RAPPORTE AU BUT PLUTÔT QU'ÀUX NORMES TECHNIQUES

L'exactitude de l'information foncière devrait être comprise comme une question relative qui se rapporte à l'utilisation de cette information, plutôt que de se rapporter aux normes techniques qui sont souvent inflexibles « excessives » pour le but visé.

En général, le besoin d'exactitude est manifestement moins prononcé dans les zones rurales que dans les régions urbaines de construction dense et de grande valeur, où des levés exacts pourraient parfois se justifier. Le développement technologique a fourni un éventail d'opportunités très utiles et abordables pour développer le cadre spatial à diverses échelles et adaptés à divers contextes. Ces opportunités et techniques pour offrir un cadre spatial avec différents niveaux d'exactitude sont débattues plus en détail dans la section relative aux techniques de cartographies plus haut.

De plus, le besoin d'exactitude pour les diverses caractéristiques doit être considéré et déterminé en appréciant le but de l'utilisation de ces informations pour soutenir les diverses fonctions de gestion foncière de la propriété foncière, la valeur foncière, l'utilisation des terres et l'aménagement du territoire (voir schéma 2.1 plus haut).

Tenure foncière. La consignation de droits de propriété légaux et sociaux exige l'identification d'objets mais le processus ne nécessite pas une grande exactitude en soi. L'identification par des limites visibles serait suffisante pour sécuriser et consigner les droits fonciers légaux et sociaux. Les limites non-visibility peuvent être saisies par un arpentage supplémentaire sur le terrain avec une précision suffisante pour assigner la limite non-visible sur la carte. Si les parties veulent que la limite exacte soit déterminée pour un but précis, alors elle peut être mesurée et enregistrée à leurs frais.

Valeur foncière. La fonction d'évaluation et d'imposition exige une carte avec l'identification (numéros cadastraux) des parcelles et propriétés individuelles. L'évaluation ne nécessite pas d'arpentage ou d'identification exacte des limites. L'échelle de la cartographie doit être suffisante pour identifier des objets sur le terrain et de calculer la zone de l'objet. La combinaison des objets légaux (parcelles de terre et propriétés) et des objets physiques (topographie, bâtiments) et des aménagements de l'utilisation des terres est un avantage pour l'utilisation des images aériennes/satellites à des fins d'évaluation.

Utilisation des terres. Les activités relatives à l'aménagement du territoire requièrent un cadre spatial pour l'identification des parcelles de terre et des objets physiques et spatiaux au sol. L'échelle de la cartographie dépendra de l'activité de la planification et du contrôle, mais les activités n'exigent pas une grande exactitude comme telle. Certes, la planification spatiale détaillée dans les zones urbaines denses nécessitera une cartographie à plus grande échelle que la planification des districts couvrant une plus grande zone de l'aménagement du territoire pour les zones rurales. En général, les échelles de cartographies telles qu'indiquées dans la partie plus haut relative aux technologies de cartographie (voir Tableau 4.1) fourniront une base suffisante pour les activités se rapportant à la gestion de l'aménagement du territoire.

Développement des terres. Généralement, les activités d'aménagement du territoire exigeront la même base de cartographie que celle relative à la gestion de l'occupation des sols. Toutefois, certaines activités, par exemple, celles qui se rapportent à de grands travaux d'infrastructures et de construction, demanderont souvent un arpentage de grande précision antérieurement à la planification et à l'implantation des constructions. Ceci doit être fourni comme faisant partie du processus de conception et de construction et pris en

compte dans le budget du projet. Il serait aussi pertinent de mettre la cartographie cadastrale (parcelle de terre) à un niveau supérieur de précision pour garantir une application adéquate avec des restrictions d'utilisation des terres et pour déterminer la compensation pour toute terre acquise pour des aménagements.

4.4 DEMANDES DE MISE A JOUR ET OPPORTUNITÉS DE MISE A NIVEAU ET D'AMÉLIORATION CONTINUE

Le développement du cadre spatial n'est pas un processus ponctuel – il doit être considéré dans le contexte d'opportunités pour une mise à jour continue, une mise à niveau sporadique et une amélioration graduelle chaque fois que cela est pertinent ou nécessaire pour l'accomplissement des buts et objectifs de la politique foncière. Ceci requiert que toutes les cartographies et tous les levés soient liés à un système de grille nationale par une infrastructure de positionnement basée sur le système mondial de navigation par satellite (GNSS).

La question de mise à jour et de maintien renvoie à la nécessité d'avoir des registres fiables reflétant la situation légale/légitime spatiale réelle, alors que la mise à niveau se rapporte à l'amélioration de l'exactitude pour des buts spécifiques ou plus généralement relativement à la satisfaction des besoins de la société. Ces questions sont expliquées en détail plus bas.

Mise à jour et maintien.

Pour s'assurer que toutes les données sont complètes et fiables, il est essentiel de procéder à une mise à jour continue. L'importance de ceci est souvent négligée une fois les titres délivrés, il n'y a guère de pression pour actualiser les informations du registre. Ces demandes et procédures de mise à jour doivent être indiquées dans le



Cartographie des limites de lots par des femmes locales à Mungule, Zambie. Photo © ONU-Habitat/Cyprian Selebalu.

cadre régulateur (voir Chapitre 5 plus bas) pour s'assurer que toutes les transactions foncières et changements des droits légaux et sociaux de propriété foncière soient inclus dans le registre foncier et identifiés dans le cadre spatial. Ces demandes de mise à jour sont souvent négligées en raison des coûts élevés, du manque de sensibilisation, de la difficulté du processus et de l'accès difficile aux bureaux fonciers, etc. On doit sensibiliser sur

les avantages d'un registre fiable et encourager les mises à jour. La demande de mise à jour et de maintenance inclut également l'héritage, le mariage et le divorce, bien qu'ils soient souvent omis. Par exemple, lorsqu'un propriétaire foncier mourra, ses héritiers pourront hériter de la terre selon la coutume. Ceci est connu de toute la population locale et il n'y a donc pas d'empressement pour notifier les autorités de ce qui s'est passé. L'effet net est qu'avec le temps, le dossier foncier n'aura aucun rapport avec les droits sur le terrain. A cette fin, les juridictions pourraient demander des frais réduits pour l'enregistrement de la succession.

La mise à jour et la maintenance renvoient au principe selon lequel les registres doivent refléter ce qui existe actuellement sur le terrain – et ceci s'applique autant à « qui » qu'à « quoi ». Sans de telles procédures, les investissements dans le développement du système sont gaspillés sur une période de temps relativement courte. On doit donc veiller à ce que les institutions et procédures pour la mise à jour et la maintenance soient en place avant la délivrance de tout titre et l'enregistrement de tous droits fonciers. De plus, il pourrait être pratique de considérer des mesures incitatives pour veiller à ce que l'enregistrement soit à jour, par exemple, certains dégrèvements d'impôts fonciers d'une année ou deux pour une propriété ayant suivi les procédures de mise à jour.

Le processus de mise à jour se rapporte également à la formation de nouvelles propriétés par la subdivision et l'altération des limites. Les procédures doivent s'assurer que toutes nouvelles limites ou modifications des limites existantes sont enregistrées soit par de simples arpentages relatifs aux limites existantes afin que les nouvelles limites soient insérées dans le cadre spatial, ou par la fourniture de nouvelles images, par exemple, en utilisant des drones une fois que la subdivision des limites est établie sur le terrain.

Mise à niveau et amélioration.

Il est impératif de prendre en considération la possibilité d'une mise à niveau et la fourniture d'une cartographie améliorée chaque fois que cela est nécessaire. Cette dernière servirait à des fins spécifiques telles que les activités d'aménagement des terres, les grands travaux de construction et la mise en œuvre d'infrastructure majeure. La mise à niveau pourrait aussi être considérée pour des zones spécifiques comme base pour la réglementation de l'utilisation détaillée des terres ou le développement de systèmes d'informations plus détaillées à l'appui de la fourniture de services ou la mise en œuvre de plans de renouvellement.

La mise à niveau pourrait aussi s'effectuer comme faisant partie d'une stratégie pour une amélioration plus générale de l'information eu égard à la terre et à l'environnement naturel. En fonction du budget, de telles stratégies permettront une amélioration dynamique et graduelle qui, à son tour, établira un cadre spatial conforme aux systèmes d'information foncière modernes et pleinement intégrés.

TABLEAU 4.2 : PRINCIPES, ACTION ET RÉSULTAT DU DÉVELOPPEMENT DU CADRE SPATIAL.

Développement du cadre spatial		
Principes	Action	Résultat
1. Limites visibles plutôt que limites fixes	1.1 Adopter une approche de limite visible pour déterminer les parcelles de terre /unité spatiales comme délimité par des caractéristiques physiques sur le terrain pouvant être identifiées sur des images aériennes/satellites.	Procédures convenues sur le terrain pour développer le cadre spatial montrant les unités spatiales individuelles.
	1.2 Permettre la saisie de limites non-visibles par des levés simples	Procédures convenues sur le terrain pour savoir quand et comment utiliser de simples levés.
	1.3 Permettre l'enregistrement des limites comme fixes, le cas échéant, les frais étant à la charge des parties.	Réglementation pour créer des limites fixes.
2. Aerial /satellite imagery rather than field surveys	2.1 Utiliser des images aériennes/satellites pour produire la cartographie des parcelles de terre/unités spatiales	Couverture nationale d'imagerie à diverses échelles.
	2.2 Recours à un processus participatif de la communauté pour identifier les limites physiques des parcelles sur l'impression des images.	Procédures sur le terrain pour prise de décision en vue de déterminer les droits fonciers liés aux unités spatiales individuelles.
	2.3 Numériser les limites identifiées sur la carte établie sur le terrain pour produire une carte cadastrale vectorisée.	Unités spatiales numérisées gérées au sein d'une infrastructure d'information foncière.
	2.4 Stocker la carte originale établie sur le terrain pour l'utiliser comme preuve en cas de différends fonciers à l'avenir.	Archives contenant les cartes originales établies sur le terrain.
3. L'exactitude se rapporte au but plutôt qu'aux normes techniques	3.1 Adopter un niveau adéquat de précision pour les variations de la densité des habitations et de la topographie.	Echelle adéquate d'imagerie pour les régions du pays.
	3.2 Adopter un niveau adéquat de précision pour les fonctions de propriété foncière, de valeur foncière, d'utilisation et d'aménagement des terres.	Echelles adéquates d'imagerie pour gérer les fonctions de gestion foncière.
4. Demandes de mise à jour et possibilités de mise à niveau et amélioration continue	4.1 Adopter au stade initial une stratégie de renforcement des capacités pour s'assurer que les capacités nécessaires sont disponibles pour maintenir le système.	Stratégie de renforcement des capacités à l'échelle nationale pour la gestion foncière
	4.2 Adopter des mesures pour mettre à jour et maintenir le système eu égard aux transferts, aux héritages, etc.	Ensemble de réglementations pour garantir et soutenir la maintenance du système.
	4.3 Adopter des procédures pour la mise à niveau et une amélioration continue du cadre spatial.	Ensemble de réglementations pour mettre à niveau le cadre spatial.

QUESTIONS FRÉQUENTES**1. Les citoyens accepteront-ils les limites visibles identifiées sur des images aériennes/satellites comme définition des limites de leurs parcelles plutôt que des limites établies par des levés ?**

Ce qui est important, c'est l'apparence physique de la parcelle comme elle est représentée par ses caractéristiques naturelles. Il ressort des preuves que les différends relatifs aux limites et à la propriété se rapportent essentiellement à l'héritage, à la fraude et aux évictions plutôt qu'à des questions de limites (Zevenbergen et Bennett, 2015). En termes d'enregistrement, les enquêtes permettent de déterminer les dimensions et limites des parcelles, mais en général, elles ne sont pas nécessaires pour fournir la sécurité de la propriété. Ce qui est nécessaire, c'est que chaque parcelle est identifiable relativement aux parcelles voisines et de préférence aussi géoréférencée.

2. Un cadre géodésique fourni par un réseau de stations de référence à fonctionnement continu (CORS) n'est-il pas une condition préalable pour l'approche d'adaptation au contexte ?

Les cadres nationaux de référence géodésique sont la condition préalable pour le positionnement, la géo-référence, et l'application de technologies géo-spatiales, qui sont essentielles pour soutenir la production terrestre de biens et de services ainsi que la planification et le développement des infrastructures matérielles. Ils sont également le fondement sur lequel une infrastructure nationale de données spatiales est construite. Toutefois, un réseau de CORS n'est pas un préalable direct pour mettre en application une approche d'adaptation au contexte pour développer un système national de gestion foncière. Dans l'approche d'adaptation au contexte, le cadre spatial est développé au moyen d'images aériennes/satellites pour identifier les unités spatiales individuelles, et la production d'un tel cadre spatial n'exige pas un réseau de CORS comme préalable. On peut bien considérer la grande précision géodésique comme l'objectif final –mais non pas comme le point d'entrée.

3. Le cadre spatial de l'approche d'adaptation au but contexte assigné peut-il être utilisé pour d'autres fonctions de gestion foncière à part l'enregistrement des droits fonciers ?

Le cadre spatial de l'approche d'adaptation au contexte est développé au moyen d'images aériennes/satellites plutôt que de levés. Le cadre spatial montre la façon dont la terre est divisée en unités spatiales pour un usage et une occupation spécifiques et donc combine les droits légaux à la terre et la topographie générale. Ceci fournit la base pour traiter les questions non seulement d'enregistrement et de gestion de propriété légale et sociale, mais également d'évaluation et d'imposition de la terre et des propriétés ; la planification et le contrôle de l'utilisation présente et future de la terre, la mise en œuvre de projets de développement ; la prestation de services publics ; et la gestion et protection des ressources naturelles. Le cadre spatial de l'approche d'adaptation au contexte fournit donc la base pour la gestion des quatre fonctions de gestion foncière, à savoir : la tenure, la valeur de la terre, l'utilisation de la terre et l'aménagement du territoire.

5 DÉVELOPPEMENT DU CADRE JURIDIQUE ET RÉGLEMENTAIRE

Caractéristiques des cadres juridiques et réglementaires actuels

La gestion foncière concerne la population. Elle fait l'état des lieux des rapports entre la population, les lieux et les droits, et les politiques, institutions et réglementations légales qui gouvernent ces rapports.

Dans la plupart des pays en développement, le cadre juridique de la gestion foncière reflète la gestion coloniale et souvent ne sert que l'élite. Les procédures d'enregistrement foncier sont complexes, onéreuses et prennent beaucoup de temps, avec de grandes exigences de précision des levés de limite et souvent des interventions légales inutiles par des notaires, des avocats et des tribunaux. Le cadre légal existant représente souvent un obstacle de taille pour la mise en œuvre d'une approche flexible dans le développement de systèmes de gestion foncière. En conséquence, autant que le cadre spatial, le cadre légal et réglementaire doit être flexible et conçu selon les axes administratifs plutôt que judiciaires. De plus, le cadre légal et réglementaire et ses institutions doivent supporter la tenure tant légale que sociale, veiller à ce que des réglementations flexibles soient intégrées dans les lois et soutenir une approche d'adaptation au contexte (FIG et Banque Mondiale, 2014).

Le cadre légal et réglementaire inclura généralement une loi foncière complète ou une loi sur les biens immobiliers ainsi qu'une législation qui régit la procédure d'enregistrement des terres, les réglementations qui contrôlent l'opération du registre foncier et la gestion cadastrale. D'autres lois pertinentes se rapportent à l'évaluation et l'imposition des terres et des propriétés

et aussi à la planification spatiale et au contrôle de l'utilisation des terres relativement au développement urbain et rural. Dans ce chapitre, l'accent sera mis sur le cadre légal et réglementaire pour sécuriser des droits fonciers pour tous.

Dans la majorité des pays en développement, approximativement 80 pour cent des terres sont détenues sous un régime coutumier de propriété foncière. Ces terres sont gérées par des autorités traditionnelles et sont généralement en dehors de la compétence des institutions formelles d'enregistrement foncier. Comme première étape, la propriété foncière légitime dans les zones de régime coutumier des pays doit être reconnue dans le système formel, avec l'option d'être enregistrée ultérieurement et finalement mise à niveau à un statut légal. Ce processus doit être co-géré par les autorités traditionnelles et les institutions gouvernementales formelles, le cas échéant.

Le cadre légal et réglementaire définit comment les droits, les restrictions et les responsabilités en matière foncière sont établis et gérés, en tenant compte des dispositions réelles (de jure et de facto) de propriété foncière dans le pays. En adoptant l'approche d'adaptation au contexte pour développer ce cadre, il convient de tenir compte des types de régimes fonciers (tels que public, privé, coutumier, etc.) ; des types de régimes reconnus (tels que formel, légitime, informel ou social) ; des procédures de reconnaissance et d'enregistrement des divers régimes de droits fonciers; des procédures de transfert de terres par des ventes, la succession, le divorce, le mariage, etc. ; et des procédures de maintenance et de mise à jour.

Les réglementations pour rendre opérationnel le registre foncier et du cadastre comportent : les principes d'enregistrement et l'établissement des droits légaux et des intérêts reconnus légalement en matière foncière ;

le contenu et la maintenance du registre et du cadastre ; les changements de gérance dans cette situation légale, tels que les transferts de terres ; la définition des unités spatiales de terre ; dans certaines juridiction l'identification et le levé des limites ; et les rôles des professionnels et autres partenaires impliqués.

Certains pays procèdent à un enregistrement des actes, tandis que d'autres procèdent à un enregistrement des titres. Un système d'enregistrement des actes est l'enregistrement des actes de transfert et ne constitue généralement pas une preuve de sa légalité. Un enregistrement de titre est un enregistrement de la conséquence juridique d'une transaction et constitue une preuve du titre. Bon nombre de systèmes sont une combinaison des deux systèmes. Certains systèmes sont centralisés et d'autres décentralisés. Certains systèmes sont basés sur une approche générale ou de limites physiques, d'autres sur une approche de limites fixes. Certains systèmes sont développés à des fins fiscales comme une aide pour l'imposition alors que d'autres visent à enregistrer la propriété légale. Certains systèmes servent plusieurs objectifs.

La nécessité du changement

L'approche d'adaptation au contexte vise à assurer la sécurité de la propriété par la reconnaissance des droits légitimes et l'enregistrement des preuves des droits correspondantes dans un registre national qui est accessible au public.

Les avantages de la gestion foncière sont largement reconnus. Les systèmes efficaces offrent la sécurité de la propriété, une base pour l'évaluation et l'imposition des terres et des propriétés, un meilleur accès aux crédits d'investissements, une utilisation durable de la terre, minimisation des différends conflits fonciers et une meilleure gestion de la terre, notamment les terres

de l'état et les ressources naturelles. De plus, on peut réclamer les droits fonciers des femmes dans le cas d'un système de gestion foncière adéquat, et on peut éviter les expulsions forcées et accorder des compensations équitables/justes.

Toutefois, les lois et procédures qui soutiennent les systèmes de gestion foncière sont inefficaces, surtout dans les pays en développement. Les lacunes sont liées aux coûts institutionnels et financiers très élevés pour établir et maintenir les systèmes. De plus, dans bien des cas, les registres fonciers et plans cadastraux sont incomplets, inconsistants et dépassés, et par conséquent, peu fiables. Les procédures pour enregistrer les transactions foncières sont souvent diffusées dans bon nombre d'organisations. Les transactions sont effectuées en plusieurs étapes et elles sont gérées par plusieurs organisations ; les retards créent un environnement qui pourrait occasionner le paiement de frais de motivation. De tels systèmes sont souvent utilisés abusivement par l'élite puissante. En outre, dans bon nombre de pays, les pauvres et les personnes vulnérables souffrent de l'incidence des activités des seigneurs des bidonvilles et de la menace d'expulsions forcées sans compensation adéquate. Souvent, les femmes divorcées perdent leurs droits fonciers, même si elles ont un droit légal. La nécessité d'un changement substantiel dans la gestion foncière est manifeste.

La mise en œuvre au niveau national d'une gestion foncière efficace peut éliminer les manquements et désavantages. Une gestion efficace exige un cadre légal et réglementaire flexible soutenant un système de tenure adaptable à un système compatible d'enregistrement foncier.

Les systèmes conventionnels de gestion foncière dans les pays en développement ne peuvent techniquement pas être utilisés à grande échelle et ils ne tiennent pas



**Des enfants dans un habitat informel à Kampala, Ouganda,
Photo © ONU-Habitat/Danilo Antonio.**

compte des types de tenure sociale communs au sein de leurs populations. Les zones de régimes coutumiers et communaux ont une longue histoire de sécurité foncière et de protection de la propriété et de droits fonciers pour les membres de la communauté. Actuellement, ce régime ne garantit pas suffisamment de sécurité vu que la demande de terres d'une façon générale et aussi de terres communales s'est accrue en réponse à l'augmentation des investissements. L'accapement de terres par des intérêts privés et les expropriations sans compensation adéquate ont été largement rapportés (Deininger et consorts, 2011). Dans le monde entier, plus de 30 pour cent des zones urbaines sont informelles et en Afrique, c'est plus de 60 pour cent. L'intensification des politiques et des investissements dans l'enregistrement des terres sous régime coutumier et communal aide à protéger les droits des communautés locales tout en réduisant les risques d'investissement. Les résidents des habitats informels doivent être intégrés dans le système officiel.

Approches flexibles

Si bon nombre de droits de propriété sont définis dans la loi officielle, il y a souvent d'autres droits qui ne sont pas définis de la même façon, mais qui sont pourtant utilisés quotidiennement car reconnus par la communauté locale et d'autres. Ces droits revêtent une légitimité sociale même s'ils ne sont pas reconnus légalement ; par exemple, les droits coutumiers qui n'ont pas encore été reconnus légalement par l'état (FAO, 2015). Les Directives volontaires pour une Gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale stipulent : « Sur la base d'un examen des droits fonciers conforme à la législation nationale, les États devraient assurer la reconnaissance juridique des droits fonciers légitimes qui ne sont pas actuellement protégés par la loi ». Par conséquent, ce guide recommande que les pays définissent les catégories de droits qui sont considérés comme légitimes dans le cadre légal et réglementaire de l'approche d'adaptation au contexte. La stratégie spécifique du pays pour la gestion foncière adaptée au contexte doit soutenir la reconnaissance juridique de ces catégories de droits légitimes. Un bon exemple d'un tel cadre légal et réglementaire flexible est la loi « Flexible Land Tenure Act » en Namibie. Voir encadré plus bas.

Depuis la moitié du siècle dernier, il y a un débat, en particulier dans le contexte africain, sur la question de savoir si ces communautés devraient s'individualiser ou s'il est meilleur de renforcer la tenure communale. Historiquement, ce débat n'a pas considéré la combinaison des droits individuels et communaux au sein d'une propriété communautaire, mais ceci est devenu davantage nuancé par la suite (voir l'étude de cas de Mexico à la section 5.1). Pour garantir des droits fonciers

à tous, il y a un besoin urgent de consigner par écrit les droits fonciers des populations rurales et urbaines : des hommes, des femmes, et des responsables sociaux et administratifs. Souvent, l'autorité de l'état est en conflit avec les autorités traditionnelles puisque, dans bon nombre de cas, l'état n'a - de facto - aucune autorité dans ces zones. En conséquence, les droits de propriété légitimes doivent être reconnus dans les lois officielles. Les autorités traditionnelles pourraient être intégrées dans les systèmes d'enregistrement foncier décentralisés et soutenir l'enregistrement et la consignation de ces droits légitimes. Cette approche exige une cogestion des autorités traditionnelles/ communautaires et étatiques, avec les gouvernements gérant l'utilisation des terres ou la protection de l'environnement, par exemple.

De plus, on ne doit pas oublier qu'il existe une « interface urbaine – rurale ». Bon nombre de personnes vivant dans des bidonvilles urbains ont toujours leurs droits fonciers dans les zones rurales avec des traditions coutumières. Ceci signifie qu'il y a une occupation dans l'environnement urbain et une appartenance à un droit communautaire ou communal dans l'environnement rural. Les deux régimes de propriété sont généralement considérés comme légitimes.

L'approche d'adaptation au contexte se conforme très bien au continuum des droits fonciers, voir Schéma 5.2, et peut être mise en œuvre en appliquant le STDM dans la conception du cadre légal et réglementaire. Ceci est expliqué à la Section 5.2 plus bas. La sécurité de la tenure des populations dans les zones non enregistrées repose sur des régimes de propriétés différents des régimes conventionnels. La plupart des droits et réclamations qui ne sont pas consignés dans les registres sont basés sur des régimes sociaux.

Le continuum de droits fonciers comprend des droits qui sont documentés et d'autres qui ne le sont

pas, des droits formels et informels, et tient compte des personnes et des groupes, inclut les éleveurs, les bidonvilles et les habitats légaux et illégaux (ONU-Habitat/ GLTN, 2008a). L'approche du continuum des droits fonciers implique qu'une forme nouvelle, simplifiée, abordable d'enregistrements doit être développée pour enregistrer ces différents types de droits et les lier à des systèmes existants d'actes et de propriété. Ce lien entre l'enregistrement foncier favorable aux pauvres, les registres basés sur les actes ou les enregistrements de droits de propriété est expliqué à la Section 5.3.

Produit minimum viable pour le cadre légal et réglementaire

Le produit minimum viable est un examen approfondi et une adaptation du cadre légal et réglementaire existant pour soutenir l'enregistrement des droits fonciers en utilisant un cadre spatial comme détaillé au Chapitre 4, pour reconnaître l'éventail de droits légitimes survenant dans tout le pays et habiliter les institutions à remplir ces fonctions. Ceci lèvera bon nombre de contraintes fondamentales pour le progrès. Il convient toutefois de noter que cela n'exclut pas la possibilité d'enregistrer des droits légitimes au niveau local, de manière à ce que les droits enregistrés puissent être revus et intégrés ultérieurement dans les registres nationaux à un stade ultérieur.

La reconnaissance des droits fonciers légitimes est mieux exprimée par l'inclusion dans la politique foncière nationale et étayée par des dispositions dans la constitution et/ou la législation foncière. Cependant, l'approche d'adaptation au contexte prend en compte à la fois les modes d'occupation non documentés pour lesquels un cadre juridique existe déjà, et les modes d'occupation non documentés qui peuvent être intégrés dans le système officiel après révision de la législation. Ceci est détaillé à la Section 5.1.



Les zones de régime coutumier au Mozambique sont souvent laissées en dehors du système formel de gestion foncière. Photo © Stig Enemark.

Fonctions de gestion foncière

Le cadre légal et réglementaire complet d'un pays doit couvrir toutes les fonctions de gestion foncière de la tenure, de la valeur foncière et de l'utilisation et de l'aménagement des terres tel que présenté au Schéma 2.1 plus haut.

Land tenure comprend trois aspects essentiels devant être soutenus par le cadre légal et réglementaire, notamment, reconnaître, enregistrer et examiner les droits fonciers ::

- « *Reconnaître* » renvoie à une procédure de reconnaissance, de classification et de développement d'une typologie en matière de droits fonciers sur la base d'une évaluation des droits légitimes existants au niveau national. Les résultats de ce processus peuvent être publiés dans un atlas national de propriété.
- « *Enregistrer* » signifie collecter des données sur les preuves des droits fonciers basés sur les approches

d'adaptation au contexte dans la gestion foncière suivant les principes de développement du cadre spatial tel que présenté au Chapitre 4 plus haut.

- « *Examiner (Conversion)* » signifie évaluer les preuves des droits et de toutes réclamations non réglées éventuelles et, lorsque les conditions sont réunies, la sécurité des droits sera renforcée.

La valeur foncière porte sur les processus d'évaluation et d'imposition des terres et des propriétés. Les systèmes d'évaluation et d'imposition varient dans le monde entier. Dans les pays développés, la valeur se réfère généralement au prix qui devrait le plus probablement être conclu par des acquéreurs et vendeurs bien informés d'une propriété lorsqu'elle est disponible pour l'achat (UNECE, 2005). Ceci signifie que la valeur n'est pas un fait, mais une estimation du prix probable qui sera payé pour la terre et la propriété à un moment donné, et cela dépend du type de transaction commerciale et des motifs et intérêts des parties impliquées. Les valeurs estimatives peuvent alors être utilisées pour l'imposition sur une base pour le financement des services publics. Surtout,

l'introduction de systèmes efficaces d'évaluation et de taxation exige des informations foncières suffisantes et fiables – cela requiert un cadre spatial pour opérer comme il est expliqué au Chapitre 4 plus haut.

L'aménagement du territoire (« planification physique ») est le processus par lequel des changements environnementaux peuvent être faits par des processus formels d'attribution de ressources, en particulier la terre, afin de réaliser le maximum d'efficacité tout en respectant la nature de l'environnement et le bien-être de la communauté (UNECE, 1996). Ce processus opère dans un cadre légal et institutionnel et suit des étapes définies telles que : examiner et comprendre l'environnement existant ; définir le problème devant être résolu ; déterminer des plans d'action alternatifs ; évaluer les options pour le changement ; sélectionner une stratégie appropriée après consultation avec ceux qui sont affectés ; et mettre en œuvre cette stratégie et suivre ses conséquences. Ceci indique que les droits peuvent être mis à niveau (convertis) après examen. On a besoin d'informations sur les ressources foncières, l'infrastructure, la population et les droits fonciers, tels que la propriété légale et traditionnelles ; utiliser les droits pour la terre, les arbres, les pâturages, les forêts, les parcs nationaux, etc. Les informations foncières sont requises durant la planification (avec d'autres informations, par exemple, l'environnement, l'infrastructure, la population), la mise en œuvre (interventions en privé, droits de disposer) et stades de maintenance (comme une base pour le contrôle de l'aménagement du territoire).

Le développement des terres implique généralement l'acquisition qui peut être organisée de différentes manières. Un organe de développement privé peut acquérir de la terre sur le marché foncier et faire une demande auprès des autorités pertinentes en vue de l'aménagement de cette terre. Également, le

gouvernement peut passer pour un acheteur privé ou on peut appliquer les droits préférentiels. L'expropriation est aussi une option, mais seulement lorsqu'elle est assortie d'une compensation équitable. Le réajustement foncier est une bonne alternative, éventuellement combiné à la réserve foncière, pourvu que ça soit participatif, inclut les locataires et un modèle financier approprié qui s'appuie sur le partage des valeurs et pas seulement sur la valorisation foncière. L'exécution durant la maintenance peut être basée sur le zonage et les ordres. Les options de contrôle peuvent être basées sur les autorisations de bâtir et les permis de construire, les permis de réglementation d'utilisation des terres, les permis environnementaux, les politiques de subventions et les mesures fiscales. Le système de gestion foncière fournit : des informations aux citoyens sur le statut juridique des terres, notamment, les ordres publics ; les données de base pour le suivi, le contrôle et les procédures de contrôle et d'application ; et l'information dans le processus d'acquisition publique de terres à des fins d'expropriation.

Tout en reconnaissant l'importance de toutes les quatre fonctions de gestion foncière, l'accent premier de ce chapitre est sur le développement du cadre juridique et réglementaire pour soutenir la reconnaissance, l'enregistrement et la protection des droits fonciers (signifiant la sécurité et l'assurance de la propriété) pour tous.

Ce cadre est fondé sur les principes essentiels suivants :

- Un cadre flexible conçu conformément aux directives administratives plutôt que judiciaires.
- Un continuum de tenure plutôt que juste la propriété individuelle.
- Enregistrement flexible plutôt qu'un seul registre
- Garantie de l'égalité des genres pour les droits fonciers et de propriété.

Un cadre juridique et réglementaire flexible en Namibie

Un exemple bien connu de cadre juridique et réglementaire flexible est la loi « Flexible Land Tenure Act » en Namibie. D'ici 2030, le pays veut réaliser un développement rural et urbain intégré dans lequel les conditions de vie et les opportunités sociales et économiques seront adéquates pour tous. Il est envisagé que 70 pour cent de la population sera urbanisée à ce moment-là. Dans les développements social et économique, le lien urbain-rural sera maintenu (investissements, retraite, vacances, pratiques culturelles, héritage). Dans le programme de réforme foncière, l'informalité urbaine n'est pas considérée comme un obstacle au développement. Un système d'enregistrement foncier équitable et moderne a été créé qui contribue à la croissance économique et améliore le bien-être des ménages pour les pauvres en milieu urbain.

Un « premier titre » est lié à une zone où seule la limite externe est définie ; ceci peut faire partie d'un habitat informel, par exemple. Ces zones sont dessinées sur une carte communautaire et les détenteurs de droits sont enregistrés au bureau de l'enregistrement des terres. Un « premier » titre peut être transféré et est cessible, mais il n'y a pas de lien légal avec une unité spatiale spécifique et le « premier » titre ne peut être utilisé comme collatéral. Un titre de « propriété » est basé sur les limites individuelles, est jugé une approbation de planification et est enregistré au bureau du cadastre. Il est transférable, cessible et peut être utilisé comme collatéral. Un titre de « pleine propriété » est basé sur un diagramme établi par un géomètre professionnel et les actes de cession sont enregistrés dans les registres des actes principaux. Les résultats de planification spatiale dans les « premiers » ou titres de « pleine propriété ». Il y a certes des avantages de la loi Flexible Land Tenure Act, mais il y a toujours des défis dans sa mise en vigueur, notamment, ses coûts connexes qui doivent être revus.

Source : Mandimika et Matthaei, 2014

5.1 UN CADRE FLEXIBLE CONÇU SELON LES DIRECTIVES ADMINISTRATIVES PLUTÔT QUE JUDICIAIRES

Dans la plupart des pays, les processus de sécurisation des droits fonciers sont organisés dans un environnement décentralisé et réparti. Dans bien des cas, les processus sont judiciaires par nature et demandent un temps considérable au tribunal. En conséquence, la consignation et l'enregistrement des droits est ralentie, opaque, fastidieuse et onéreuse. C'est un processus non-inclusif qui généralement ne produit pas de résultats adéquats puisque la performance est basse et la sécurité de la propriété pour tous ne peut pas être réalisée.

L'approche de gestion foncière adaptée au contexte recommande que les activités de consignation et d'enregistrement des droits soient menées par des institutions administratives par délégation de pouvoir, dans la mesure du possible. Ceci permettra de minimiser le temps requis dans les tribunaux pour consigner et enregistrer les droits, libérant du temps au tribunal pour mettre l'accent sur la résolution des différends conflits fonciers.

Processus d'adaptation au contexte pour reconnaître, consigner et examiner les droits fonciers

Les processus de consignation et d'enregistrement des droits fonciers dans le cadre de l'approche d'adaptation au contexte sont illustrés au Schéma 5.1 et les activités essentiellement administratives sont décrites plus bas.

L'approche de la gestion foncière adaptée au contexte vise essentiellement la mise en œuvre de programmes nationaux à grande échelle pour garantir la sécurité de la propriété pour tous. C'est une approche favorable aux pauvres qui reconnaît et légalise tous les droits légitimes.

Ceci exige un engagement politique comme on l'a observé au Rwanda, en Ethiopie et dans d'autres pays, pour lancer ces programmes nationaux dans des délais courts et à des coûts abordables. Toutefois, les pays où l'engagement politique manque de soutien pourraient bien le développer graduellement par l'influence d'initiatives locales de consignation favorables aux pauvres, qui reconnaissent et enregistrent les droits légitimes dans les communautés. Ces initiatives locales pourraient croître et être reconnues suffisamment au point de susciter un changement graduel plus large et finalement entraîner la reconnaissance au niveau national avec les changements correspondants au cadre légal et réglementaire. Les initiatives locales de consignation favorables aux pauvres peuvent donc être menées parallèlement au processus d'enregistrement national et le soutenir ou agir comme un facteur de changement pour aider les pays à adopter l'approche de gestion foncière adaptée au contexte. Le processus local de consignation favorable aux pauvres est expliqué avec plus de détails aux Sections 5.2 et 5.3 plus bas, alors que le processus d'adaptation au contexte est expliqué ici relativement au Schéma 5.1 en adoptant une approche nationale dès le départ.

Reconnaissance nationale de types de régimes fonciers. Les droits de propriété constituent le moyen par lequel les gens sont en mesure d'utiliser et de jouir des ressources relatives aux terres, aux pêches, aux forêts et des autres ressources naturelles. Les sociétés ont établi des règlements de la tenure qui régissent ces droits (FAO, 2015).

Une grande partie de la population, des organisations et des gouvernements peuvent détenir des droits de propriété. Des gens peuvent détenir des droits en tant qu'individus, en tant que couples mariés et comme familles élargies. Les organisations peuvent inclure des condominiums et des associations de quartiers,

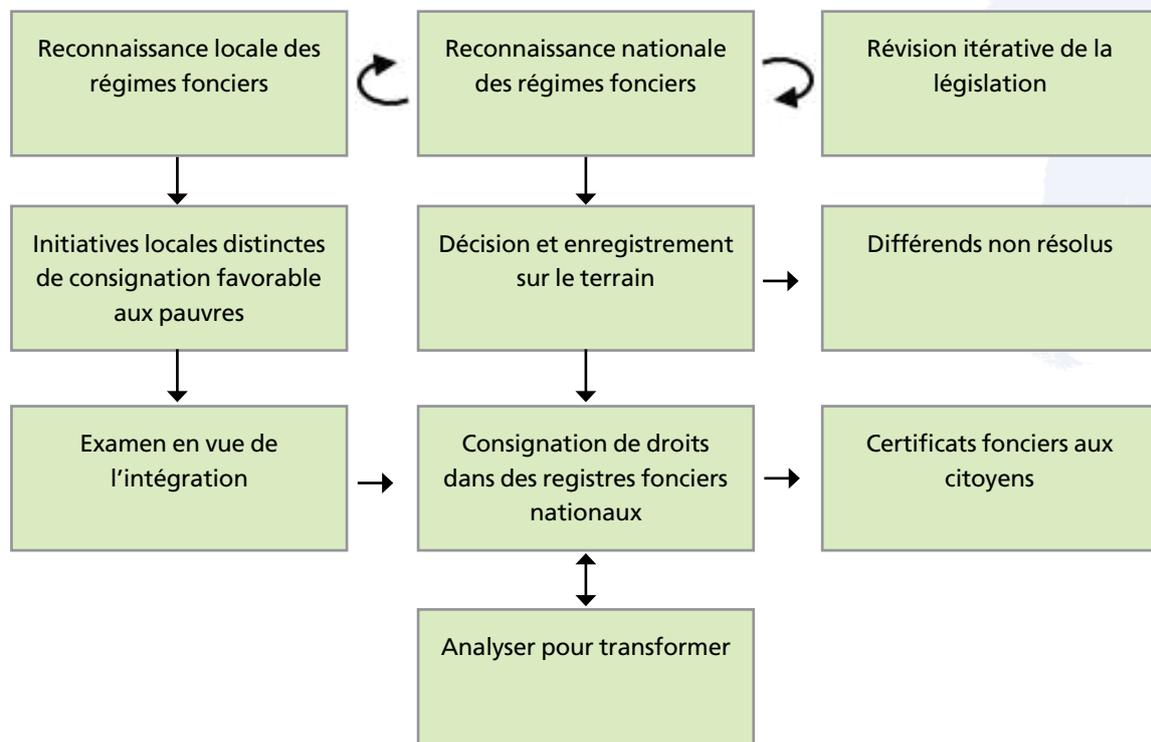


Schéma 5.1 : Processus d'adaptation au contexte pour la reconnaissance, l'enregistrement et l'examen des droits fonciers.

des communautés, des associations religieuses et des entreprises d'affaires. Les gouvernements aux niveaux central, régional et local peuvent également détenir des droits.

Un certain nombre de types de droits différents peuvent s'appliquer à une seule unité spatiale ou à une portion de cette unité spatiale. Ces droits peuvent constituer un droit de propriété ou un droit d'utilisation ou lorsqu'un usufruit s'applique. Cette unité spatiale, c'est là où le propriétaire ou le détenteur d'usufruit peut exercer son droit. Une unité spatiale peut inclure les ressources naturelles ainsi que les bâtiments et autre construction au sein de l'unité spatiale.

Les droits autres que la propriété peuvent également inclure le droit d'entrer dans l'unité spatiale pour un

but précis, par exemple, pour installer et maintenir une ligne de transmission électrique, pour passer à travers l'unité spatiale, pour utiliser l'eau d'un puits, pour installer une infrastructure de communication, etc. ; et les droits de prendre quelque chose dans l'unité spatiale, par exemple, du bois de chauffage, des graviers, du sable ou de la tourbe. On se réfère parfois à ces droits secondaires comme des servitudes.

Certains types sont définis dans le droit formel, avec des exemples qui sont des droits fonciers publics (qui sont détenus par l'Etat) des droits de propriété privée (qui sont détenus par des particuliers et d'autres). Toutefois, bon nombre de droits légitimes n'ont pas de statut légal dans la législation d'un pays. Par exemple, les droits coutumiers de propriété, où les droits collectifs et occasionnellement individuels sont créés par la

coutume, ne sont habituellement pas reconnus dans le droit officiel, mais la reconnaissance légale est de plus en plus commune. Des droits informels de propriété sont souvent créés spontanément dans des habitats informels et ne sont pas reconnus par le droit formel. Toutefois, les droits informels peuvent être utilisés comme base pour la création de droits reconnus légalement lorsque la législation le permet.

L'objectif de l'approche d'adaptation au contexte est de garantir la sécurité de la propriété pour tous. En conséquence, on doit accroître les types de droits qui sont reconnus légalement dans un pays pour assurer la couverture totale du pays. Ce processus d'inclusion de régimes fonciers légitimes dans le système formel par la révision de la législation est appelé la « reconnaissance » nationale. Par exemple, là où les communautés avec des régimes coutumiers sont reconnues comme les propriétaires légitimes de la terre et d'autres ressources naturelles au nom de leurs membres, les zones détenues collectivement par une telle communauté peuvent être identifiées comme une/des unité(s) spatiale(s). L'identification des unités spatiales détenues par les communautés peut les aider à protéger leurs droits contre l'empiètement des autres. En outre, de nouvelles formes de preuve concernant celui qui détient les droits doivent être reconnues là où l'accent est mis sur les preuves nécessaires des individus, familles ou groupes, plutôt que des preuves complètes.

Il est nécessaire que les pays mettent en place un processus consultatif et participatif pour identifier quels droits sont légitimes. Les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers (paragraphe 4.4) donne une orientation sur ce processus :

Sur la base d'un examen des droits fonciers conforme à la législation nationale, les États devraient assurer la

reconnaissance juridique des droits fonciers légitimes qui ne sont actuellement pas protégés par la loi. Les politiques et les lois qui visent à protéger les droits fonciers devraient être non discriminatoires et tenir compte de la question de l'égalité des sexes. Conformément aux principes de consultation et de participation énoncés dans les présentes Directives, les États devraient définir, au moyen de règles largement diffusées, les catégories de droits qu'ils considèrent comme légitimes. Toutes les formes de régimes fonciers devraient offrir à chacun un degré de sécurité foncière qui lui assure une protection juridique contre les expulsions forcées non conformes aux obligations existantes incombant aux États en vertu de la législation nationale et du droit international, et contre le harcèlement et d'autres menaces.

Le résultat final de ce processus de reconnaissance est un ensemble de catégories de droits légitimes approuvé officiellement dans le pays, qui sont légitimes dans la législation actuelle ou dans la proposition de législation révisée. Ceci veillera à ce que l'approche d'adaptation au contexte consigne et enregistre tous les droits dans un pays et créent une solution de gestion foncière véritablement nationale. Ce processus peut être lié à la création d'un atlas numérique national de régimes fonciers (voir Section 5.2 plus bas).

Révision de la législation pour soutenir les droits légitimes. Une fois que le processus de reconnaissance a été achevé avec succès par une approche consultative et participative, les catégories de droits légitimes approuvées par le Gouvernement devront être protégées par la loi. Ceci exigera des modifications qui devront être apportées aux lois et réglementations correspondantes, et éventuellement à la constitution du pays. De plus, l'introduction d'approches de consignation adaptées au contexte pour les limites d'unités spatiales et simplement les preuves nécessaires



Comprendre l'impact de la sécurité des régimes fonciers sur la productivité agricole. District de Kalangala, Ouganda.
Photo © ONU-Habitat/ John Gitau.

plutôt que complètes sur les personnes pourraient bien exiger que des modifications soient apportées aux lois et réglementations correspondantes. Par exemple, dans certains pays, la réglementation exige l'utilisation d'un équipement spécifique de levé, des critères de qualité des données et les preuves complètes sur les personnes telles que les certificats de citoyenneté, de mariage, de décès et de divorce. Ces contraintes inutiles devront être levées afin de permettre la flexibilité avec l'approche d'adaptation au contexte.

Lorsque ces modifications juridiques prennent beaucoup de temps pour être mises en œuvre, les pays peuvent toujours progresser avec le programme national d'adaptation au contexte. Il y a un certain nombre d'options :

- Adopter une loi générale pour donner un statut juridique aux droits légitimes couverts par le programme de gestion foncière adaptée au contexte. Les lois foncières détaillées peuvent être mises à jour ultérieurement.
- Le programme peut prévoir l'enregistrement et la légalisation des droits légitimes à un stade ultérieur
- Délivrer des certificats fonciers provisoires lorsqu'il existe des droits légitimes ; ou,
- Donner graduellement un statut légal aux droits légitimes par l'expérience dans les initiatives de consignation ascendante favorable aux pauvres.

Prise de décision et consignation sur le terrain.
Le processus d'enregistrement des preuves des droits fonciers sur le terrain doit se faire par des approches

d'enregistrement favorables aux pauvres reconnues et participatives et il comprend trois éléments essentiels d'informations : **le lieu** où on peut jouir de ce droit ; **la nature du droit** telle que le droit de faire quoi, quand et comment – y compris les responsabilités et contraintes qui y sont associées ; et les **personnes** ou l'organe qui détiennent le droit.

La Section 4.2 du guide a décrit l'approche d'adaptation au contexte pour l'enregistrement des limites spatiales ainsi que les personnes liées à ces unités spatiales. A la fin de ce processus, le propriétaire ou l'occupant de l'unité spatiale recevra une « feuille de papier » avec le numéro identifiant unique de l'unité spatiale. Ce document est présenté au responsable des services fonciers et le numéro identifiant unique reliera toutes les informations concernant l'unité spatiale en utilisant des formes standardisées. Dans les pays où les citoyens ont des cartes d'identités officielles, les gouvernements auront rempli les détails d'identification des individus et nul n'est besoin d'intégrer le processus d'identification des personnes dans cette procédure d'enregistrement. Autrement, l'identification des personnes se ferait par les dirigeants des communautés.

La Section 5.2 décrit le STDM recommandé pour modéliser les rapports complexes de régime social entre les personnes et les terres trouvées dans les droits légitimes. Ces droits peuvent se chevaucher. Les droits informels tels que l'occupation, la possession adversative, la location, les droits d'utilisation (ceci peut aussi être formel), les droits coutumiers, la propriété indigène, etc. et ceux qui sont formels sont reconnus et gérés dans le système de gestion foncière adaptée au contexte. Ceci permet à l'Etat d'apprécier si et dans quelle mesure ces droits sont légaux ou peuvent être légalisés avec le temps.

L'identification et la prise de décision constituent une partie essentielle de ce processus et la communauté locale devrait avoir des opportunités de vérifier et de s'accorder sur les preuves des droits fonciers collectées – si possible, le même jour de la collecte. Généralement, la communauté « s'assoie autour de la carte ». Dans ce processus social, les gens déterminent que leurs propres droits sont corrects et qu'il n'y a pas de revendications concurrentes. Des agents fonciers formés localement guident cette activité. Ce processus doit être géré conjointement avec les autorités traditionnelles, les responsables communautaires et les institutions foncières officielles du Gouvernement, chaque fois que cela est possible.

On devrait aussi veiller à donner des orientations précoces eu égard à des interventions de planification appropriées par rapport à la sécurité de la propriété. Ces différentes interventions ne devraient pas constituer un obstacle à la sécurité de la propriété, mais plutôt la faciliter, tout en renforçant le cadre de planification et en peaufinant les détails avec le temps (ONU-Habitat/GLTN, 2015). Ceci pourrait inclure des questions telles que la fourniture de corridors de service pour les facilités d'infrastructure ou l'attribution des ressources de l'Etat.

Le processus de prise de décision et de consignation devrait, bien entendu, tenir compte de toutes initiatives de consignation existantes localement, et ceci devrait constituer le début du processus et permettra d'identifier tous les conflits spatiaux ou juridiques à résoudre en mettant à contribution comme médiateur l'agent foncier formé localement.

L'approche d'adaptation au contexte devrait veiller à ce que des mécanismes efficaces, de résolution de différends au niveau local tentent de résoudre autant

de revendications concurrentes que possible. Toutefois, inévitablement, il y aura des différends qui ne pourront être résolus localement et ils devront être pris en compte dans d'autres mécanismes, et potentiellement dans les tribunaux.

La consignation des droits dans le Registre foncier national. Une fois qu'on a fini de statuer sur les droits et de les enregistrer et qu'il n'existe pas de revendications connues non encore réglées, alors les droits peuvent être enregistrés dans le Registre foncier national. Le service en charge de la gestion foncière délivre ensuite aux citoyens la preuve de l'enregistrement sous forme de certificat. Ceci peut prendre diverses formes, par exemple, un titre ou un certificat d'occupation, en fonction du droit, de son statut juridique et du cadre juridique sous-jacent. C'est à ce stade que le processus initial de l'enregistrement d'un droit dans le cadre de l'approche d'adaptation au contexte est terminé. Toutefois, selon les principes de l'approche d'adaptation au contexte, le droit peut être graduellement amélioré.

Examen en vue de la conversion. Cette activité relève d'un processus de diligence raisonnable pour déterminer si un droit existant dans le registre national satisfait un ensemble de conditions pour permettre d'améliorer sa sécurité. Par exemple, le processus d'examen consistera à vérifier la procédure suivie pour créer le droit et déterminer s'il est légal, extrajudiciaire, légitime ou illégitime. Ceci est expliqué au Tableau 5.1 ci-après.

Toutes revendications non réglées de tiers pourraient aussi être identifiées et examinées. De nouvelles preuves pourraient être disponibles pour étayer le droit, ou l'exactitude de la limite peut être améliorée. Si le processus d'examen conclut que les conditions dont on a convenu pour le changement sont réunies, alors la sécurité du droit sera modifiée en fonction du continuum des droits.

TABLEAU 5.1 : CONVERSION DE DIFFÉRENTS RÉGIMES FONCIERS (LAARAKKER, ET CONSORTS, 2014).

	Légitime	Illégitime
Légal	Loi suivie en lettre et en esprit : généralement documenté par des titres	Loi suivie en lettre mais pas en esprit : titres obtenus par des processus contraires à l'éthique
Extra légal	Accès à la terre accepté par la société et/ou historiquement ; pas de documents (officiels)	Accès à la terre par voie criminelle

Un autre exemple de ce processus d'examen en vue de la conversion pourrait consister à mettre à niveau un droit de statut provisoire vers un plein droit juridique. Certains pays pourraient initialement ne délivrer qu'un titre provisoire jusqu'à ce qu'une dizaine d'années ne s'écoulent, permettant à d'autres revendications éventuelles relatives aux droits d'être faites par des tiers. A ce stade, lorsqu'il n'y a pas de revendications concurrentes, le titre intégral/complet peut être délivré.

Initiatives locales de consignation favorables aux pauvres

Bien que l'objectif de l'approche de gestion foncière adaptée au contexte soit d'avoir une stratégie nationale spécifique au pays qui englobe toutes les activités de gestion foncière et tous les régimes fonciers, l'approche d'adaptation au contexte soutient également les activités de consignation locales favorables aux pauvres pouvant être intégrées dans le registre foncier national.

Les initiatives de consignation favorables aux pauvres jouent un rôle significatif dans les pays où les politiques



Atelier de cartographie communautaire dans l'habitat de Ciudadela Sucre à Soacha, Colombie.
Photo © ONU-Habitat/John Gitau.

échouent à faire reconnaître tous les droits légitimes. Tout comme elles procurent des formes locales de sécurité de la propriété, les initiatives pourraient aussi faire connaître les détenteurs de droits légitimes et susciter des changements progressifs au plan national. Chaque fois que possible, les initiatives locales devraient être coordonnées avec celles au niveau national pour planifier une reconnaissance nationale future des droits légitimes – et les Gouvernements nationaux devraient montrer la voie à suivre.

Examen en vue de l'intégration. Cette activité consiste à déterminer si les droits légitimes, consignés dans le cadre d'initiatives locales de consignation favorables aux pauvres, remplissent un ensemble de conditions qui permettraient leur intégration dans le registre foncier national.

Ce processus pourrait également susciter un examen en vue du changement de la législation afin de prendre en compte et reconnaître les divers régimes fonciers locaux et sociaux dans le registre national. Cette

interaction mutuelle entre les initiatives locales de consignation et l'approche nationale d'enregistrement des droits de propriété pourrait constituer un facteur clé pour permettre des politiques consistantes sur la modification de la législation. La reconnaissance nationale de régimes fonciers est donc un processus continu pour l'incorporation de tous les droits légitimes de propriété dans le registre national.

Expérience de la pratique sur l'intégration des droits fonciers des communautés et individuels

Les lois kenyanes prévoient la possibilité pour les communautés de s'enregistrer comme une communauté officielle. Ceci permet aux communautés d'enregistrer leurs droits communaux. Dans les pays où souvent 80 pour cent de la terre est détenue par des communautés et où l'Etat n'a pas d'autorité, la question sur le rôle de l'Etat semble être pertinente. Au Kenya, l'option de gestion conjointe par des autorités coutumières et étatiques a été mise en œuvre avec succès.

De même, au Mexique, le système ejido démontre que les droits individuels et communaux peuvent coexister, à l'appui de la mise en œuvre de l'approche du continuum des droits. Les titres délivrés au groupe d'*ejidatarios* durant l'époque de la réforme foncière leur a fourni

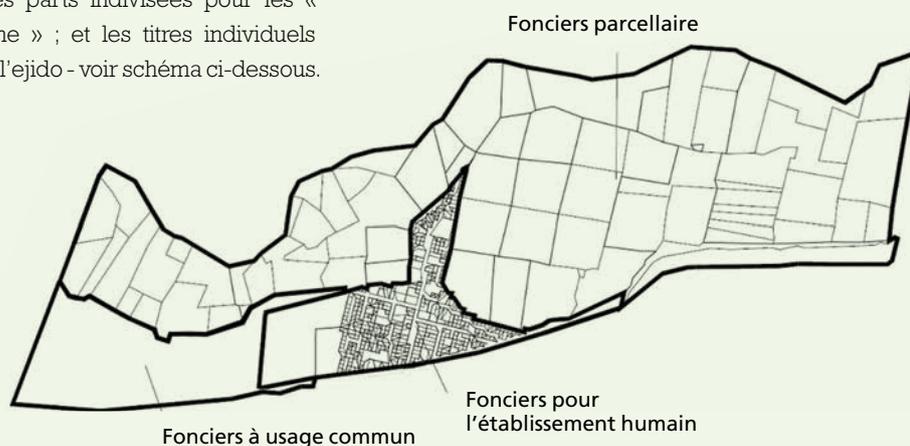
une protection contre des revendications externes. Il est intéressant de noter que la plupart des forêts restantes au Mexique sont situées dans des ejidos procurant des services écologiques aux zones urbaines, et plus particulièrement, de l'eau potable et de l'air pur.

Système d'*Ejido* du Mexique

Le système d'*ejido* du Mexique a mûri et a perduré pendant près d'un siècle et constitue un bon exemple de système de droits mixtes individuels et communautaires (Barnes et consorts, 2015). Ce système a vu le jour dans le cadre du vaste programme de réforme foncière qui a suivi la révolution mexicaine en 1920. Des titres fonciers communautaires ont été délivrés au nom des chefs des communautés paysannes et indigènes et enregistrés dans un registre agraire spécial. Les titres étaient assortis de plusieurs restrictions : les terres de l'*ejido* étaient inaliénables (pas de vente de terres à des étrangers), non grevées (pas d'hypothèques) et non soumises à une possession ou une prescription adverse. En 1992, à la fin de la réforme agraire, plus de 30 000 communautés d'*ejidos* avaient obtenu un titre de propriété et avaient été enregistrées. Aujourd'hui, plus de la moitié de la superficie du Mexique est toujours détenue par des *ejidos* ou des communautés foncières. Bien que les ejidos varient considérablement à travers le pays, l'*ejido* typique comporte trois types de régime foncier : les droits d'utilisation individuels ; les parts indivisées pour les « zones d'utilisation commune » ; et les titres individuels privés dans le périmètre de l'*ejido* - voir schéma ci-dessous.

Les réformes constitutionnelles et juridiques de 1992 qui ont suivi ont modifié le régime foncier des ejidos pour permettre la conversion en propriété privée individuelle, si la majorité des *ejidatarios* votent en faveur d'une telle mesure. Des données récentes indiquent que seuls 6 à 9 % des *ejidos* ont opté pour cette conversion, la plupart à proximité de zones urbaines ou touristiques.

Les décisions importantes sont approuvées lors d'assemblées communautaires composées de *ejidatarios*. Le conseil *Ejidal* agit comme le bras exécutif de l'*ejido* et un conseil de vigilance de trois personnes veille à ce que le conseil *Ejidal* et l'assemblée s'acquittent de leurs responsabilités et obligations conformément à la loi agraire. Le conseil maintient un registre écrit contenant toutes les transactions. Dans le registre agraire national, on enregistre officiellement toutes les transactions des droits d'utilisation de la terre et certifie certaines décisions prises dans l'assemblée. La plupart des transactions sont gratuites pour les *ejidatarios*.



Source: Grenville Barnes.

5.2 UN CONTINUUM DE RÉGIMES FONCIERS PLUTÔT QUE SIMPLEMENT LA PROPRIÉTÉ INDIVIDUELLE

Bon nombre de systèmes juridiques dans les pays en développement ne mettent l'accent que sur des types spécifiques de droits, par exemple, la propriété (privée) ou un droit fort d'utilisation de la terre comme le bail. C'est l'incidence de l'histoire et de la législation coloniale. Les politiques foncières mondiales et les tendances nationales mettent à présent l'accent sur la reconnaissance et la protection des régimes fonciers sociaux, coutumiers et plus informels.

Le continuum des droits fonciers (Schéma 5.2) renvoie à la diversité des régimes fonciers en pratique, englobant les droits de facto (de fait) et de jure (en droit). Si les droits dans cet éventail pourraient ne pas tous jouir des avantages de la reconnaissance administrative ou légale officielle d'un pays, la reconnaissance sociale pourrait être élevée, fournissant les droits de facto de la légitimité locale. Un continuum de droits fonciers peut fonctionner lorsqu'un système de gestion foncière inclut des informations qui tiennent compte de tout le spectre de droits formels, informels et coutumiers.

Chaque droit foncier sur le continuum prévoit différents ensembles de droits et degrés de sécurité et de responsabilité et permettent divers degrés de mise en vigueur (ONU-Habitat/ GLTN, 2008a ; FIG et GLTN, 2010). Le continuum de droits fonciers n'implique pas que toutes les sociétés se développeront ou devraient se développer nécessairement en systèmes de régimes fonciers sur la base de la propriété individuelle (pleine propriété). Essentiellement, le continuum de droits fonciers indique que chaque étape dans le processus peut être formalisée, avec la propriété individuelle enregistrée (propriété franche) offrant une protection plus forte qu'aux stades précédents, voir également (Barry et Augustinus, 2015).

STDM est un outil foncier favorable aux pauvres, participatif et abordable pour représenter les rapports entre la population et la terre dans le continuum de droits fonciers. STDM peut être mis en œuvre comme un dénombrement participatif ; qui impliquerait une méthode de levés afin d'acquérir une meilleure connaissance des besoins et des priorités d'une communauté, voir (ONU-Habitat/ GLTN, 2010). Il s'agit d'impliquer et d'engager les communautés pauvres dans l'une des premières étapes de toute planification participative ou initiative de revalorisation.

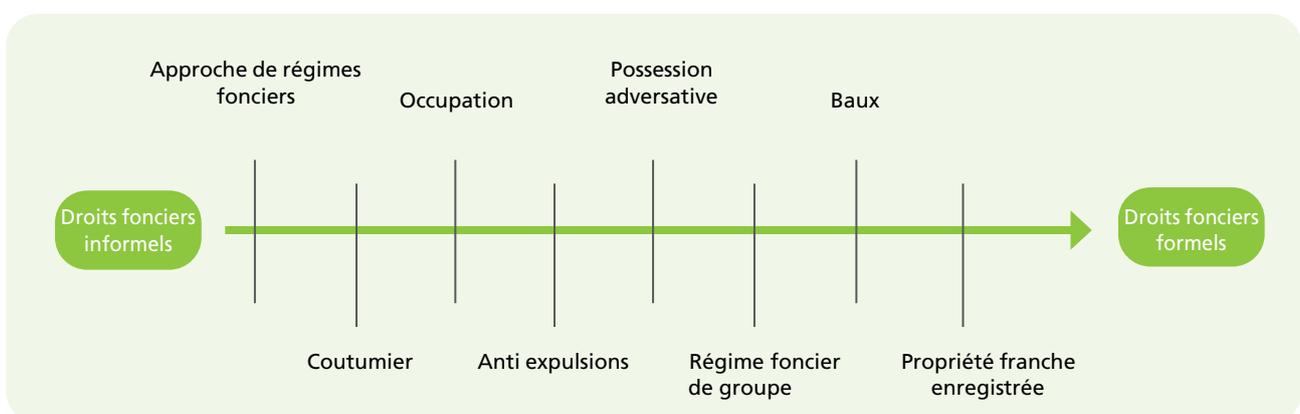


Schéma 5.2 : Le Continuum de droits fonciers. (ONU-Habitat/GLTN, 2008a).

Le STDM (voir Schéma 5.3) est un concept qui permet d'introduire l'éléments social dans la gestion foncière (Augustinus et Lemmen, 2011) :

- Reconnaître des régimes fonciers informels sur la base du continuum de droits fonciers ;
- Examen des régimes fonciers sociaux existants, au moyen de classifications et de codage de droits fonciers et inclusion de ces régimes fonciers dans la collecte et la maintenance de données ;
- Options d'ouverture pour des approches innovantes et progressives à l'amélioration de la sécurité de la propriété au moyen de conversions ;
- Combler le fossé entre les systèmes informels et les systèmes formels qui mettent l'accent sur les titres au moyen d'approches normalisées permettant une interopérabilité légale et technique entre l'enregistrement foncier de base et l'enregistrement officiel ;
- Donner un aperçu des rapports « population-terre » à tout moment donné ; et
- Informer les activités de gestion foncière sur la situation réelle sur le terrain.

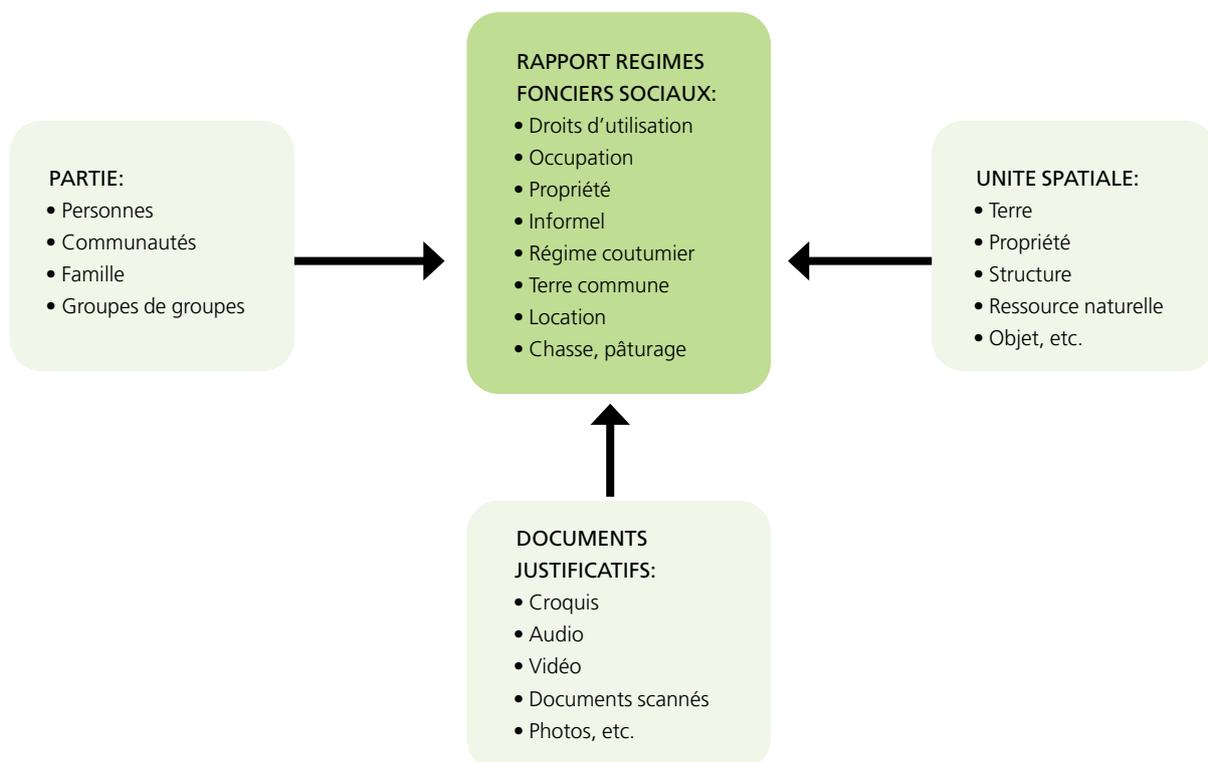


Schéma 5.3 : Le modèle conceptuel STDM. Il précise la corrélation entre les parties, les régimes fonciers sociaux, et les unités spatiales étayés par les documents pertinents. (ONU-Habitat/GLTN, 2014b).

Autonomisation communautaire par le STDM à Mashimoni, Nairobi

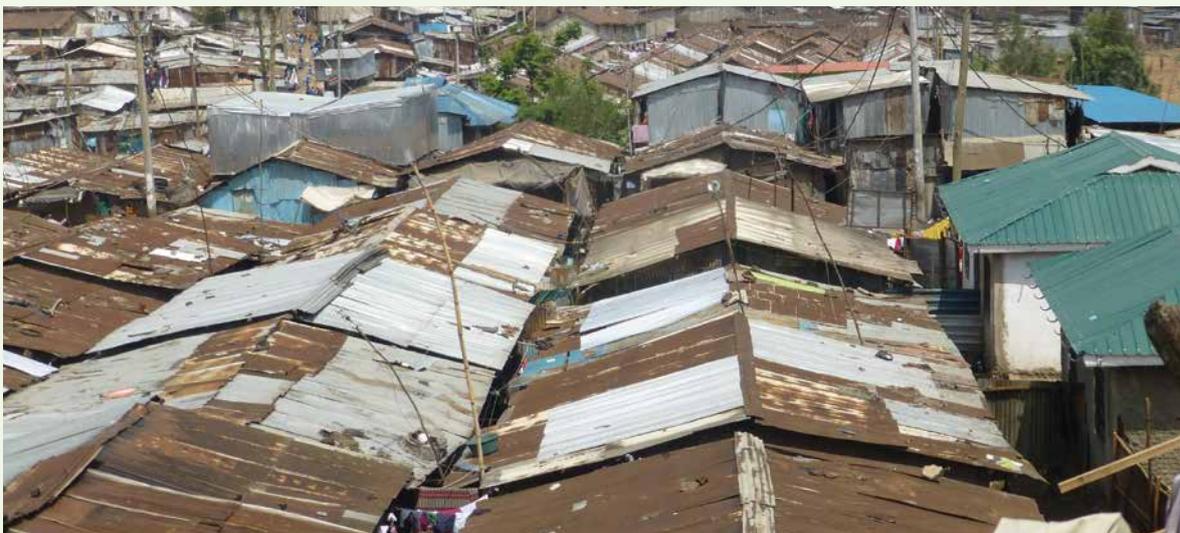
L'habitat informel de Mashimoni couvre une superficie de 9,5 ha et est située à l'est de Nairobi. Le site appartenant à l'Etat est une ancienne carrière squattée par la population depuis 1975. Densément peuplé, le bidonville est confronté à de sérieux problèmes tels que des incendies, une infrastructure inadéquate et des enjeux sanitaires. Les habitants étaient aussi menacés d'expulsion en raison de la proximité immédiate à un centre d'affaires ayant des valeurs foncières associées élevées. La communauté a formé une association de résident en 2010 avec pour objectif principal de résoudre la question foncière.

Un premier dénombrement a été organisé en 2010 et la communauté a alors mené des négociations afin que le Gouvernement national donne la terre aux résidents. La terre a ensuite été sécurisée par la résolution d'un cabinet.

Les dirigeants de la communauté ont aidé à introduire le STDM en 2011 avec pour objectif de cartographier et de dénombrer en vue de la régularisation des régimes fonciers dans le cadre du « Kenya Informal Settlement Improvement Project » [projet kenyan d'amélioration de l'habitat informel] (KISIP). Des données relatives aux « structures » (« maisons des bidonvilles ») et « utilisateurs » ont été collectées, reliées, vérifiées et numérisées.

STDM a rassemblé des preuves sur les régimes de propriété foncière et sur la légitimité des rapports entre la population et la terre lors de litiges et de négociation, et a contribué à empêcher des expulsions. On a observé une réduction dans le nombre de différends conflits liés aux doubles ou triples ventes de structures. Des données ont également été collectées relativement à des services, à l'assainissement et aux installations pour démontrer l'ampleur des problèmes. Ceci a entraîné l'installation de 75 toilettes et soutenu des négociations pour enlever un égout à ciel ouvert.

En encourageant la participation et la transparence, STDM a permis à la communauté d'avoir son mot à dire dans les questions de planification. Tout le bidonville est maintenant électrifié et la communauté a un plan d'amélioration des conditions de vie/ de développement s'étalant sur cinq ans. Ce projet STDM a été durable et a développé avec succès une communauté de bidonville et l'a habilitée à améliorer de façon significative son environnement et la sécurité des régimes fonciers. L'expérience de Mashimoni a entraîné une utilisation plus importante de STDM dans le cadre de KISIP.

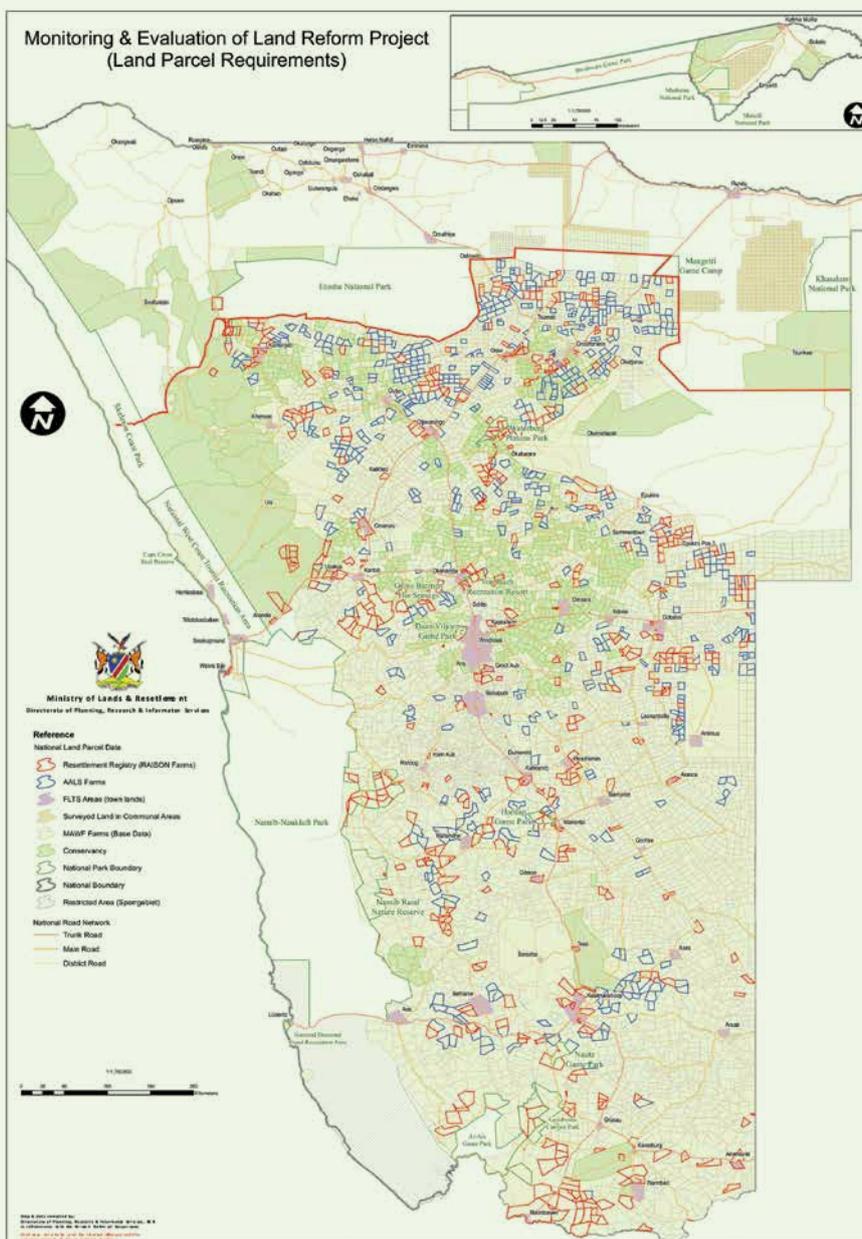


Source : Joseph Arthur, Coordonnateur STDM, Muungano Mashimoni Number Ten ; Cyprian Selebalo et John Gitau, ONU-Habitat/GLTN.

Atlas national des régimes fonciers

La mise en œuvre de l'approche du continuum au niveau national requiert une typologie détaillée (une catégorisation complète) des divers régimes fonciers et leur cartographie. Il convient d'avoir un aperçu complet des systèmes de propriété et des droits fonciers relatifs aux zones affectées. Toutes les catégories et sous catégories de régimes fonciers formels et informels doivent être identifiées et mises en rapport avec le lieu. De plus, les processus de planification de l'aménagement du territoire et d'autre planification pourrait appliquer des restrictions ou des responsabilités à certaines zones.

Diverses autorités ont des responsabilités différentes dans le processus de reconnaissance, de consignation, d'enregistrement et de gestion des divers régimes fonciers dans différentes zones telles que les zones urbaines et rurales. En conséquence, au niveau national, la coordination est nécessaire (Lemmen et consorts, 2015b ; Saers et consorts, 2015). A cette fin, il est recommandé de mettre au point un atlas national (numérique) des régimes fonciers pour donner un aperçu de la distribution spatiale des types de propriété légitimes dans un pays, par exemple, les zones de régime foncier coutumier, zones de régimes fonciers informels, zones de propriété privée, terre de l'Etat, etc. Ceci aidera à identifier où la documentation des droits fonciers



doit être établie, définir le zonage pour une meilleure gestion des ressources naturelles, identifier où la gestion d'une terre peut exister et permettre la gestion et la coordination entre l'Etat et les autorités coutumières par la gestion conjointe. Les limites d'un territoire de

système de régimes fonciers peuvent être qualifié de floues, visibles ou fixes. Ces qualifications de limites doivent être incluses dans l'atlas national des régimes fonciers.

Source : « Ministry of Lands and Resettlement » Ministère des terres et de la réinstallation, Namibie.

5.3 ENREGISTREMENT FLEXIBLE PLUTÔT QU'UN REGISTRE UNIQUE

L'objectif de l'approche d'adaptation au contexte est de mettre au point un système national de gestion foncière avec un accent spécial sur la sécurité de la tenure pour tous. Toutefois, l'approche d'adaptation au contexte est favorable aux pauvres et soutient aussi le développement de systèmes d'enregistrement foncier basés localement qui pourraient fonctionner parallèlement à la stratégie nationale ou comme activités distinctes à l'appui de besoins locaux. Les droits enregistrés qui en résultent seront ensuite gérés dans le cadre d'une solution locale, mais généralement sans statut juridique national. Toutefois, ces droits légitimes enregistrés peuvent par la suite être examinés et intégrés dans le registre national comme expliqué au Schéma 5.1 plus haut. Les autorités chargées de la gestion foncière devraient donc donner des directives aux partenaires entreprenant l'enregistrement local sur quelles informations et preuves sont rassemblées durant l'enregistrement local pour veiller à ce qu'on puisse aisément examiner les données et ensuite les intégrer dans le registre national.

Les systèmes de gestion foncière conventionnels existants ne tiennent compte que des formes légales conventionnelles des preuves et sont basés sur les parcelles. Ceci signifie qu'ils ne couvrent qu'une petite partie de toutes les formes de régimes fonciers. Dans le monde, il y a bon nombre d'exemples de résidents d'habitats informels dont les droits d'utilisation de la terre ne peuvent pas être intégrés dans un système de gestion foncière conventionnel. En conséquence, il est nécessaire d'adopter une approche flexible pour inclure l'intégration et l'interopérabilité de diverses sortes d'enregistrements de régimes fonciers dans la conception pour soutenir la conversion des droits d'une marche à l'autre sur l'échelle des régimes fonciers.

ONU-Habitat/GLTN (2012b) a donné des directives sur la conception d'une telle approche flexible. La conception d'un système d'enregistrement foncier pour les pauvres est la première tentative pour combler les fossés dans le développement de nouvelles formes de consignation de terres en vue d'assister à la création d'une approche de continuum de droits fonciers à grande échelle. Le système doit s'appuyer sur des approches locales existantes, où, dans bon nombre de situations, le système de régime foncier social inclut des éléments qui constitueraient une partie intégrale d'un système favorable aux pauvres.

Les systèmes de gestion foncière soutiennent la sécurité de la tenure, et produisent les informations requises pour faire marcher à grande échelle les travaux de gestion foncière. Sans ces informations foncières, la gestion de l'aménagement urbain et rural est tout simplement impossible. Ce fossé technique en matière d'informations influe sur l'accès à l'eau potable, à l'assainissement, aux installations au sein de la communauté par les pauvres et contribue à un accès inéquitable à la terre, aux différends relatifs à la terre, à l'accaparement de terres et à la destruction de l'environnement. Il affecte également de façon adverse la qualité de vie et les moyens d'existence. Il est essentiel d'avoir un système d'information foncière pour se pencher sur ces questions et contribuer à une meilleure sécurité de la propriété, particulièrement pour les pauvres, pour la gestion foncière dans son ensemble, et de permettre que le système de gestion foncière de s'étendre à une grande échelle et couvrir la majorité du pays. En conséquence, il est nécessaire d'avoir un système de consignation foncière favorable aux pauvres.

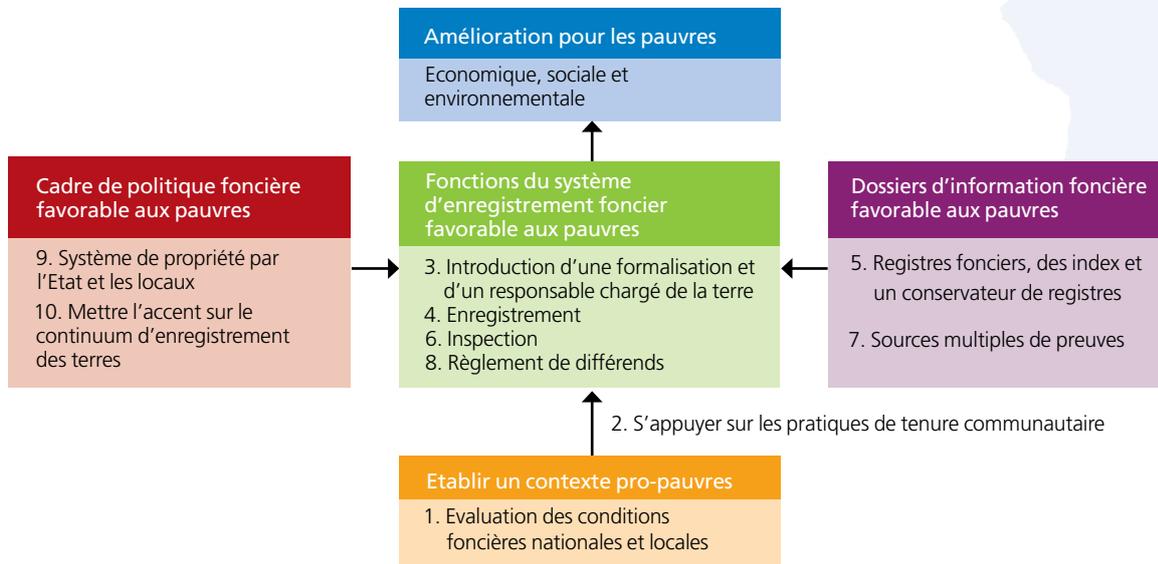


Schéma 5.4 Dix éléments de conception du système d'enregistrement foncier favorable aux pauvres.
(Zevenbergen et consorts, 2012).

A cet égard, l'approche ONU-Habitat/GLTN telle que présentée plus haut est présentée au Schéma 5.4:

Le système de consignation foncière favorable aux pauvres peut être perçu comme un sous ensemble de la vision plus générique de Williamson et consorts (2010) « The Land Management Paradigm » (voir Schéma 2.1). Les mêmes éléments essentiels sont utilisés comme une base pour articuler les éléments de conception du système de consignation foncière favorable aux pauvres. Le modèle reflète les normes mondiales acceptées présentement dans la conception de système de gestion foncière. Sa nature générique donne une base familière, mais conceptuelle flexible pour élaborer un modèle favorable aux pauvres.

Le paradigme suggère que le contexte d'un pays ou d'une communauté devrait également être utilisé pour informer la conception d'une politique foncière convenue, des fonctions de gestion foncière ultérieures et d'une infrastructure d'information foncière de

soutien. La durabilité au sein d'une juridiction doit s'appuyer sur des rapports forts entre ces composantes.

Ceci est important pour s'assurer que la conception de système favorable aux pauvres pose une base pour le passage au continuum de droits fonciers, sans devoir sortir d'un système pour entrer dans un autre – problème rencontré communément dans la conception de nouvelles formes de régimes fonciers. Les 10 éléments de conception spéciaux ou principes sont considérés comme nécessaires dans le contexte de consignation favorable aux pauvres. Il y a des liens et des chevauchements entre ces éléments – certes bon nombre sont séquentiels dans leur mise en œuvre.

Le système de consignation doit être abordable pour l'Etat et ses citoyens, en particulier pour les pauvres, pour permettre au pays d'étendre le système à grande échelle. Il doit aussi être transparent, accessible et équitable pour garantir la prestation aux pauvres. Le système doit se charger des droits complexes,

superposés. En plus des régimes fonciers formels, il doit s'occuper des systèmes coutumiers et informels, ainsi que des droits secondaires. Le système doit tirer parti des régimes fonciers sociaux plutôt que d'une

documentation écrite rigide. Il est important qu'il soit simple, rapide et bon marché, et qu'il n'implique pas d'experts et des coûts onéreux. Le model conceptuel STDm répond à ces critères.

Dix éléments de conception pour un système d'enregistrement foncier favorable aux pauvres (adapté de Zevenbergen et consorts, 2012)

1. Evaluation des conditions nationales et locales. Ceci concerne le fait de s'assurer que le Gouvernement adhère à l'idée du système d'enregistrement foncier favorable aux pauvres ; évaluation et relativement à la prise en considération d'une approche favorable aux pauvres eu égard à la sécurité de la tenure.

2. S'appuyer sur les pratiques communautaires de tenure sociale. Les règlements de la communauté pour identifier des dirigeants doivent être suivis ; les dirigeants ont la connaissance et peuvent agir comme témoins. Ce ne sont pas toutes les communautés qui ont des dirigeants stables.

3. Introduction d'un processus de régularisation et d'un responsable chargé de la terre. L'utilisation de formulaires normalisés doit tenir compte de la diversité et des chevauchements dans les dispositions de régimes fonciers et les relations familiales. Le responsable des terres peut aussi agir comme secrétaire du dirigeant de la communauté.

4. Enregistrement. Ceci n'est possible que si des formulaires normalisés sont utilisés par un agent foncier. Les informations inscrites dans les formulaires seront présentées au bureau local de la documentation au niveau de la communauté.

5. Enregistrement et indexation fonciers et désignation d'un archiviste. Celui-ci maintiendra des indexes des formulaires et les classera de façon ordonnée.

6. Inspection. Le système devra être reconnu tant par la communauté que par l'Etat. Celui-ci devra avoir des unités mobiles d'inspection régionales ou nationales qui se déplacent vers tous les systèmes favorables aux pauvres pour faire des inspections.

7. Utilisation de multiples sources de preuves. Avec le temps, les informations consignées par écrit sont perçues comme étant plus crédibles que les informations verbales, et des informations enregistrées plus tôt priment sur les informations enregistrées ultérieurement.

8. Règlement de différends. Il est nécessaire de mettre en place des mécanismes de résolution de différends. Bon nombre de communautés ont des mécanismes de règlement de différends traditionnels, locaux ou alternatifs.

9. Système de propriété par l'Etat et la communauté locale. Il est important que le système d'enregistrement foncier soit détenu tant par la communauté locale que par l'Etat en gestion conjointe.

10. Mettre l'accent sur un continuum d'enregistrement des terres. Il existe des liens et des chevauchements entre ces éléments— certes, bon nombre sont séquentiels dans leur mise en œuvre.

Adapté de Zevenbergen et consorts, 2012.



Préparation d'une ferme sur un terrain communal à Luhonga, Province du Nord Kivu, RDC. Photo © UN Habitat / Christol Paluku.

Le système d'enregistrement foncier doit être physiquement proche de la population pour améliorer la précision de l'information (actualisation, conversion), pour garantir un accès facile et pour améliorer la gestion et la planification foncières. Le bureau d'enregistrement foncier favorable aux pauvres ne doit pas être une entité totalement indépendante, mais devrait idéalement être incorporée dans la structure plus large de la gestion publique. Le système doit offrir une justice préventive en ayant des registres fonciers qui contiennent des informations objectives clarifiant les droits et les rapports contractuels, et limitant la nécessité d'aller au tribunal. Le système doit tirer parti de la gestion conjointe des données foncières favorables aux pauvres, notamment l'identification de témoins, la création de preuves, le développement de l'acceptation et de la légitimité des

registres fonciers. Des freins et des contrepois stricts sont requis pour protéger les groupes vulnérables.

On peut introduire de nouveaux rôles d'appui en vue d'organiser des approches participatives. Le dirigeant de la communauté apporte la connaissance dans la catégorisation des droits et la zone où ces droits s'appliquent. Le remplissage de formulaires standards peut être soutenu administrativement par du personnel local formé qui gardera une position neutre. Il est important que des mécanismes soient mis en place pour garantir un lien adéquat entre les attributs non- spatiaux (noms, droits) et les unités spatiales où ces attributs s'appliquent ; c'est une tâche qui devra être assurée par le personnel local formé – aussi responsable de tracer les limites sur l'orthophoto ou l'image aérienne.

Un archiviste local désigné se charge de l'enregistrement et de la publication et une autorité sociale doit agir comme classificateur et gestionnaire du processus de collecte de données et de la maintenance des registres.

Comme il est mentionné plus haut, les autorités chargées de la gestion foncière devraient donner des indications pour entreprendre l'enregistrement au niveau local afin de faciliter l'intégration dans le registre national à un stade ultérieur. Ceci devrait aussi faciliter l'utilisation des données collectées localement et d'autres formes d'informations géospatiales comme moyen de rendre compte du progrès par rapport à la réalisation des ODD, tel que présenté au chapitre 2 plus haut.

Sauvegarder les droits existants

On ne peut jouir pleinement de la sécurité de la propriété que lorsque les droits fonciers sont protégés et sauvegardés par l'Etat. On peut voir cela à la lumière de l'article 17 de la Déclaration universelle des droits de l'homme stipulant que « Toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété » et en outre, « Nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété ». En ce qui concerne la propriété de biens immobiliers (foncière), cette norme mondiale peut être opérationnalisée de diverses manières. Dans bon nombre de pays de par le monde, la constitution protège ces droits.

La sauvegarde des droits de propriété et fonciers se rapporte surtout à des situations d'acquisition de terres entreprises soit par des accords volontaires soit par des moyens obligatoires (expropriation) pour sécuriser la production foncière en vue d'aménagements. A cet égard, il est nécessaire de mettre en place une législation et des procédures cohérentes, transparentes et efficaces, et des règles claires en vue de l'inclusion des parties impliquées et pour décider d'une com-

pensation adéquate, qui permettra à ceux qui sont déplacés de s'établir à nouveau et recommencer leur vie de façon acceptable et d'avoir des moyens de subsistance. On doit toujours mettre en application de bons principes de gouvernance pour entreprendre les processus d'acquisition de terres, qu'ils soient basés sur des moyens obligatoires ou sur des accords volontaires. Les processus doivent être efficaces, équitables et légitimes, et veiller à ce que tous les droits soient pris en compte, notamment, les droits informels et les droits des personnes pauvres et vulnérables (FIG, 2010).

5.4 GARANTIR L'ÉGALITÉ DES SEXES POUR LES DROITS FONCIERS ET DE PROPRIÉTÉ

En dépit des progrès enregistrés en matière des droits des femmes, elles ne jouissent pas de façon égale des droits à la terre et à une propriété sécurisée dans bon nombre de parties du monde. Ceci va à l'encontre du droit international humanitaire et a une incidence négative sur les ménages et l'économie. Cependant, les questions de genre liées à la terre sont complexes, impliquant des territoires sociaux et culturels sensibles et remettant en cause des structures de pouvoir profondément ancrées. Au même moment, nous savons que pour qu'un outil foncier soit efficace, il doit aller au-delà des aspects techniques et tenir compte des dimensions sociales (ONU-Habitat/GLTN, 2008b).

L'égalité des genres est une question universelle. Les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (paragraphe 3B.4) donne une orientation sur cette question relative à la gouvernance des régimes fonciers :

Garantir que les hommes et les femmes jouissent de tous les droits fondamentaux sur un pied d'égalité, tout

en reconnaissant les différences existantes entre les femmes et les hommes et en prenant, si nécessaire, des mesures spécifiques visant à accélérer la réalisation de l'égalité dans la pratique. Les États devraient faire en sorte que les femmes et les filles jouissent de l'égalité des droits fonciers et de l'égalité d'accès aux terres, aux pêches et aux forêts, indépendamment de leur situation au regard de l'état civil ou de leur situation matrimoniale.

Bon nombre de femmes sont désavantagées : par la pauvreté et par le sexe. Malgré qu'elles constituent la moitié de la population mondiale, les deux-tiers des pauvres dans le monde sont des femmes. Dans beaucoup d'endroits, les lois nationales, les coutumes sociales et les systèmes fonciers patriarcaux empêchent bon nombre de femmes de détenir des droits à la terre. Souvent les femmes dépendent d'un de leur relatif

masculin pour avoir accès à la terre. Si leurs rapports avec l'homme se rompent, si elles divorcent, si leur mari meurt, ou si le propriétaire mâle de la terre décide de l'utiliser autrement, les femmes se retrouvent sans terre, et sans moyens de subsistance. L'accès des femmes à la terre doit avant tout être perçu comme un droit humain universel, indépendamment de tous autres arguments en sa faveur (ONU-Habitat/GLTN, 2012a).

Les outils fonciers ne doivent pas seulement avantager les pauvres ; ils doivent également améliorer la situation des femmes. Pour s'assurer que les outils fonciers sont sensibles aux genres, GLTN a développé un ensemble de critères d'évaluation des genres (ONU - Habitat/GLTN, 2008b).

On peut utiliser ces critères pour vérifier si les outils fonciers incorporent les questions de sexes, et pour

Renforcement des capacités, organisation et autonomisation des femmes et des hommes pour utiliser l'outil, y accéder et en bénéficier	L'information est-elle claire pour les femmes et les hommes et les habilite-t-elle à utiliser l'outil et à connaître leurs droits relatifs à ces outils ?	L'information est disponible sous au moins x différentes formes (écrites, radio, etc.) et dans les langues locales pour les divers partenaires
Considérations juridiques et institutionnelles eu égard à l'accès des femmes et des hommes à la terre	L'outil prévoit-il un mécanisme règlement de différends tenant compte des sexes ?	Les systèmes de gestion et de gestion foncières comportent des mécanismes de règlement de différends disponibles tant pour les femmes que pour les hommes
Considérations sociales et culturelles relativement à l'accès des femmes et des hommes à la terre.	L'outil tient-il compte des lois et pratiques statutaires et coutumières affectant les droits fonciers des femmes ?	Consultations en vue de produire une participation de (x%) des groupes de (représentants) convenus

Schéma 5.5 : Critères d'évaluation des genres. (ONU-Habitat/GLTN, 2008b).

montrer comment ils peuvent être modifiés. Ils constituent un cadre flexible qui peut être adapté à un grand éventail de situations différentes. On peut visualiser le respect des critères dans l'atlas national des régimes fonciers – voir Section 5.2 plus haut.

L'amélioration des droits à la terre des femmes et d'autres groupes marginalisés présente bon nombre d'autres avantages, tout comme pour les hommes. Les droits fonciers permettent aux femmes d'investir dans des aménagements tels qu'un meilleur logement ou l'irrigation, sans crainte de les perdre. Les droits fonciers pourraient également permettre aux femmes d'utiliser la terre pour obtenir un crédit, ce qui leur donne plus d'argent à investir dans la terre, des propriétés et des affaires. Les femmes commencent à moins dépendre des hommes, et leur statut social et économique s'améliore. En tant que propriétaires foncières, elles sont habilitées à participer aux prises de décisions dans les ménages et dans la communauté. Elles sont reconnues comme agents actifs dans le développement de leurs communautés plutôt que comme des bénéficiaires passives de tels programmes.

L'accès des femmes à la terre peut être organisé par l'enregistrement ou la consignation de parts des droits. Les parts des femmes dans les droits fonciers ou les droits d'utilisation de la terre devraient toujours être consignées dans le registre foncier, par exemple, en utilisant l'outil STDM.

Autres types d'inégalité ou de groupes vulnérables

L'inégalité entre les hommes et les femmes est une forme majeure de discrimination, mais elle n'est pas la seule. L'inégalité en matière de droits fonciers se rapporte aussi à la discrimination contre les indigènes et contre les personnes plus jeunes et plus âgées. Ces groupes vulnérables sont confrontés à une série de défis en ce qui concerne les droits fonciers.

Les terres, territoires et ressources ont une signification spirituelle, sociale, culturelle, économique et politique pour les populations indigènes et les communautés sont inextricablement liées à leur identité et survie continue. Les populations indigènes ont appelé à la reconnaissance du droit à l'auto-détermination et aux droits de posséder, conserver et gérer leurs territoires, terres et ressources (ONU-Habitat/GLTN, 2011).

En ce qui concerne les personnes plus jeunes et plus âgées, ces questions se posent de plus en plus, constituant des obstacles considérables à l'accès à la terre dans l'orientation formelle à l'attention des décideurs dans les systèmes nationaux, régionaux et coutumiers. Les lois, politiques et outils fonciers au niveau local sont responsables de promouvoir l'accès mettant l'accent presque exclusivement sur les adultes et tendant à ignorer la terre et la sécurité de la propriété pour les groupes vulnérables dans la population mondiale – les enfants et jeunes ainsi que les personnes âgées, (ONU-Habitat/GLTN, 2012a).

Ces questions sont de plus en plus abordées en fournissant des orientations aux décideurs aux niveaux national, régional et local qui sont chargés de promouvoir l'accès à la terre et la sécurité d'occupation des groupes vulnérables dans le cadre des droits de l'homme.

TABLEAU 5.2 : PRINCIPES, ACTION ET RESULTAT DU DEVELOPPEMENT DU CADRE JURIDIQUE ET REGLEMENTAIRE.

Développement du cadre juridique et réglementaire		
Principes	Action	Résultat
1. Un cadre conçu selon des directives administratives plutôt que judiciaires	1.1 Intégrer l'approche d'adaptation au contexte dans le droit pour permettre un enregistrement flexible de régimes fonciers.	Une structure pour un cadre juridique et réglementaire nouveau
	1.2 Introduire le processus de reconnaissance de divers types de régimes fonciers.	Reconnaissance des régimes fonciers convenus dans la législation.
	1.3 Introduire le processus d'enregistrement de données.	Ensemble de règles pour guider l'enregistrement de données
	1.4. Introduire le processus d'examen en vue de la conversion de régimes fonciers.	Ensemble de règles pour gérer la conversion et la reconnaissance des régimes fonciers convenus.
2. Un continuum de régimes fonciers plutôt que simplement la propriété individuelle	2.1 Accepter le Continuum de droits fonciers.	Permettre la consignation des régimes légaux et sociaux.
	2.2 Adopter le modèle conceptuel STDM.	Ensemble de règles pour saisir et enregistrer les divers rapports entre la population et la terre.
	2.3 Etablir un atlas national de régimes fonciers.	Atlas national de régimes fonciers montrant les zones de régimes différents.
3. Consignation flexible plutôt que simplement un registre	3.1 Adopter une approche flexible eu égard à l'enregistrement foncier.	Permettre la consignation nationale et locale des divers régimes fonciers.
	3.2 Introduire un système de consignation des terres favorable aux pauvres.	Ensemble de règles pour les fonctions d'enregistrement foncier favorables aux pauvres.
	3.3 Assurer la sauvegarde des droits fonciers existants.	Ensemble de règles pour sauvegarder les droits fonciers contre les pertes.
4. Veiller à l'égalité des genres dans les droits à la terre	4.1 Adopter une approche d'égalité des genres en matière de droits fonciers.	Cadre juridique et réglementaire sensible aux questions de genres.
	4.2 Veiller à ce que les principes d'égalité des genres soient pris en compte sur tout le champs de régimes fonciers.	Tous les processus de régimes fonciers reflètent l'égalité des genres.

QUESTIONS FRÉQUENTES

1. Sera-t-il possible de gérer la diversité de régimes fonciers dans le cadre du continuum de droits fonciers ?

En Namibie, un nouveau régime foncier de type communautaire a été créé pour garantir la sécurité de la propriété à une communauté, sans l'exigence d'enregistrer les unités spatiales individuelles au sein des limites de la communauté. Chaque pays aura un ensemble fini de régimes fonciers à être soutenus par l'approche de gestion foncière adaptée au contexte et le modèle STDM utilisé avec l'approche d'adaptation au contexte peut intégrer ces types de régimes fonciers. Toutefois, en raison de la dynamique du régime foncier social, il est recommandé d'adopter initialement l'approche namibienne pour sécuriser la limite des communautés qui ont des régimes fonciers sociaux. Puis, le cas échéant, on peut enregistrer progressivement avec le temps des unités spatiales individuelles.

2. Quelle est l'utilité des systèmes de consignation favorables aux pauvres s'ils n'ont aucune base juridique ?

L'approche d'adaptation au contexte est conçue pour inclure l'intégration et l'inter-opérabilité de différents registres fonciers dans la conception pour soutenir la conversion de droits d'une marche de l'échelle des régimes fonciers à une autre. Ceci permet aux systèmes de gestion foncière adaptée au contexte d'être étendus à grande échelle et d'inclure des régimes fonciers sociaux communs au sein de leurs populations. En conséquence, il est nécessaire d'avoir un système de consignation des terres favorable aux pauvres pour soutenir la consignation de ces régimes fonciers et l'intégration dans le système de gestion foncière adaptée au contexte.

3. L'égalité des genres est-elle suffisamment intégrée dans l'approche d'adaptation au contexte ?

Les décideurs doivent reconnaître que le pluralisme juridique crée des complexités dans les réformes foncières et les gestions ainsi que des écarts entre le droit constitutionnel, statutaire et coutumier. Ceux-ci seront examinés lors de la réforme du cadre juridique et réglementaire pour soutenir l'approche de la gestion foncière adaptée au contexte pour s'assurer que les droits des femmes à la terre sont protégés et l'accès amélioré. L'égalité des sexes est un principe fondamental de la gestion foncière adaptée au contexte.

6. DÉVELOPPEMENT DU CADRE INSTITUTIONNEL

Arrangements Institutionnels Actuels

Le cadre institutionnel en faveur de l'approche d'adaptation au contexte porte sur la bonne gestion foncière, les cadres législatifs, les dispositions institutionnelles, les structures organisationnelles, le déploiement des ressources locales, les partenariats, la distribution de responsabilités et l'établissement des processus d'exécution des tâches gouvernementales efficaces et fiables afin de rendre les marchés fonciers efficaces, sur la base de l'aménagement du territoire. De plus, ces institutions foncières doivent collaborer avec d'autres institutions analogues connexes.

Les institutions gouvernementales du secteur foncier se sont développées de manière progressive sur de nombreuses années. Ceci a typiquement conduit à un ensemble fortement fragmenté d'institutions foncières où les chevauchements au niveau des responsabilités et des incohérences dans leurs cadres réglementaires et juridiques associés sont fréquents. Le système de propriété foncière adopté au sein d'un pays façonne aussi les institutions. Les systèmes juridiques, par exemple, impliqueront de manière inévitable les institutions juridiques dans beaucoup de fonctions principales. Cependant, la politique détermine en fin de compte les dispositions institutionnelles.

Cette fragmentation d'institutions cause des problèmes concernant la prestation de services intégrés aux bénéficiaires. Par exemple, la séparation de l'enregistrement foncier et des services cadastraux en deux institutions rend complexe l'engagement avec le citoyen et peut mener à des incohérences dans les informations foncières si la mise à jour des données n'est pas efficacement gérée et synchronisée. Beaucoup de



Une vue des bidonvilles de Medellín et du téléphérique novateur de la vallée d'Aburrá en Colombie.

Photo © ONU-Habitat/A. Padrós.

pays ont aussi tendance à séparer les droits de propriété foncière des opportunités d'utilisation foncière, sapant ainsi leur capacité à associer l'aménagement du territoire aux valeurs foncières et à l'opération du marché foncier. Ces responsabilités décentralisées entraînent aussi des dysfonctionnements et des coûts élevés puisque chaque institution génère des frais indirects considérables découlant de leurs fonctions principales, à l'instar des finances, des ressources humaines et des TIC, qui ne peuvent être partagés facilement à travers des institutions séparées.

L'engagement effectif avec les bénéficiaires est au cœur du succès de ces institutions foncières orientées vers la prestation de service. L'expérience indique que lorsque l'accès aux institutions de gestion foncière est difficile, les citoyens sont moins susceptibles d'informer les autorités des changements survenus, par exemple une succession, les informations foncières devenant rapidement obsolètes. La photo 6.1 illustre les difficultés associées à la mauvaise gestion d'un système fondé sur un support papier.

Les institutions doivent être durables et capables de livrer et de maintenir les solutions adaptées au contexte qui sont rapidement évolutives au niveau national. Beaucoup d'institutions n'ont pas établi de partenariats, particulièrement avec le secteur privé afin d'accélérer la mise en œuvre.

Le parcours vers une gestion foncière moderne au sein d'un cadre institutionnel implique un changement culturel considérable. Ceci doit être géré délicatement et devrait être progressivement introduit afin de fournir le temps aux institutions et à leurs bénéficiaires de s'adapter au changement significatif. Le guide recommande que la stratégie spécifique de la gestion foncière adaptée au contexte du pays devrait identifier et définir un point de départ pour le cadre institutionnel pour initialement soutenir l'approche d'adaptation. C'est le principe du Produit Minimum Viable qui rejoint l'approche d'adaptation au contexte. Au fil du temps, le cadre institutionnel pourra être renforcé par un certain nombre d'itérations, à partir du moment où de nouvelles demandes sont placées sur les institutions au fur et à mesure que la solution de gestion foncière nationale adaptée au contexte se met en place. Le point de départ de chaque pays sera différent. Pour certains pays, la réforme institutionnelle serait trop coûteuse et pénible à réaliser au début. Par conséquent, pour les institutions adhérentes, une approche à travers le partage d'information et la livraison de services intégrés pourrait être mieux appropriée. D'autres pays peuvent être en plein processus de formulation de leurs Politiques Foncières Nationales et préféreraient compléter ce cadre législatif avant de commencer l'approche d'adaptation au contexte. D'autres pays aspireront à une politique foncière nationale sur le long terme.

Le cadre institutionnel ne concerne pas seulement le gouvernement. L'approche d'adaptation a besoin d'un ensemble de partenaires intégrés afin de sécuriser le

droit de propriété pour tous. Pour ce faire, le secteur privé, la société civile et de façon importante les autorités compétentes qui sont en mesure de diriger les zones significatives dans des pays en voie de développement seront impliqués.

Le chapitre présente une gamme d'approches permettant d'améliorer les cadres institutionnels et de rendre les institutions plus aptes à soutenir l'approche d'adaptation au contexte. Ces recommandations découlent des meilleures pratiques d'amélioration des institutions de gestion foncière appliquées au cours des deux dernières décennies. Elles peuvent être considérées comme des éléments de base institutionnels pour soutenir les pays dans la détermination du point de départ de leur cadre institutionnel et leur feuille de route d'améliorations continues.

Le chapitre est structuré autour de l'application de quatre éléments-clé des principes d'adaptation pour la construction du cadre institutionnel comme dans le chapitre 3 ci-dessus :

- Une bonne gouvernance foncière plutôt que des barrières bureaucratiques
- Un cadre institutionnel intégré plutôt que des silos sectoriels
- Une approche flexible des technologies d'information et de communication plutôt que des solutions technologiques haut de gamme
- La transparence des informations foncières en plus d'un accès facile et abordable pour tous

Ces quatre principes sont élaborés ci-dessous en gardant à l'esprit que les trois cadres (spatial, légal et institutionnel) sont interdépendants et se renforcent mutuellement.

6.1. BONNE GOUVERNANCE FONCIÈRE PLUTÔT QUE BARRIÈRES BUREAUCRATIQUES

Les caractéristiques de bonne gouvernance incluent la responsabilité, la stabilité politique, l'efficacité gouvernementale, la qualité réglementaire et l'état de droit ainsi que le contrôle de la corruption. La bonne gouvernance signifie que le gouvernement est bien géré, inclusif et aboutit aux résultats désirables. Les principes de bonne gouvernance peuvent être opérationnels à travers l'équité, l'efficacité, la transparence, la responsabilité, la durabilité, la subsidiarité, l'engagement civique et la sécurité. Il peut y avoir une gouvernance médiocre si le gouvernement est incorruptible mais tyrannique, ou encore s'il est démocratique mais incompetent et inefficace.

La gouvernance foncière ne peut être séparée de la gouvernance des autres secteurs. S'efforcer d'atteindre des normes plus élevées en matière de gestion foncière est l'un des moyens par lesquels une société dysfonctionnelle peut améliorer sa gouvernance. L'amélioration de la gouvernance foncière peut aider à concrétiser l'engagement d'une société envers la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme.

Les caractéristiques d'une bonne gestion foncière incluent (FAO, 2007) :

- La légitimité des institutions foncières et des gestionnaires fonciers est largement reconnue par les citoyens ;
- Les institutions foncières servent tous les citoyens, aussi bien les faibles que les forts ;
- Les institutions foncières fournissent des services qui correspondent aux besoins de leurs bénéficiaires, aussi bien dans la nature du service que dans son accessibilité ;
- Les résultats provenant des services sont consistants, prévisibles et impartiaux ;

- Les services sont fournis de manière efficiente, efficacement et avec compétence ;
- Les services sont fournis avec intégrité, transparence et de manière responsable ; et
- Les services sont durables et localement adaptables.

Une gestion foncière efficace nécessite la contribution d'un certain nombre de services professionnels. Certains professionnels, tels que les avocats et les comptables, sont présents dans d'autres secteurs de l'économie ; d'autres, tels que les géomètres et les experts immobiliers, sont des spécialistes qui opèrent exclusivement au sein de la gestion foncière. Le professionnalisme implique une grande discrétion et un jugement important. Par exemple, les experts immobiliers ont toute latitude pour déterminer quelles parcelles de terrain sont choisies comme comparables pour déterminer les prix du marché et quels ajustements doivent être effectués. Une surveillance étroite de leur travail est difficile et coûteuse. C'est pourquoi on s'en remet généralement aux professionnels qui se conforment à un code de déontologie et qui sont autorégulés.

Une bonne gouvernance foncière n'est pas une condition absolue. Il y a plutôt une continuité entre faible et bonne gouvernance. Ceci implique qu'il est possible de définir des moyens d'évaluer la gouvernance d'un pays et de la comparer à celle d'autres pays. Des cadres et indicateurs d'évaluation, comme le Cadre d'analyse de la gouvernance foncière de la Banque mondiale, permet à ce que les tendances dans la gouvernance au sein d'un pays soient suivies au fil du temps.

Gouvernance Responsable des régimes fonciers

Le Comité sur la sécurité alimentaire mondiale a formellement adopté les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans

le contexte de la sécurité alimentaire nationale (FAO, 2012). Ces Directives sont le résultat d'une procédure de négociations sans précédent, présidée par les États-Unis et qui a enregistré une large consultation et la participation de 96 gouvernements nationaux, plus de 25 organisations de la société civile, le secteur privé, les associations à but non lucratif et de fermiers sur une période de presque trois années.

Les Directives Volontaires pour une Gouvernance Responsable des Régimes Fonciers sont un « instrument de lois non contraignantes » international qui représentent un consensus global sur les principes et normes internationalement acceptés concernant les pratiques responsables qui peuvent assister les pays à l'établissement des lois et règlements qui permettent de mieux gouverner les droits de propriété foncière, des pêches et forestières. Les Directives Volontaires pour une Gouvernance Responsable des Régimes Fonciers ont pour but la sécurisation des droits fonciers et l'accès équitable aux terres comme moyens d'éradication de la faim et de la pauvreté, tout en soutenant le développement durable et en améliorant l'environnement. Les Directives Volontaires pour une Gouvernance Responsable des Régimes Fonciers placent ainsi les droits de propriété dans le contexte des droits de l'homme, tels que le droit à la nourriture et au logement adéquat. Avec l'aide de ces Directives, divers acteurs peuvent déterminer si leurs mesures proposées et celles des autres constituent des pratiques acceptables. L'impact des Directives touche la société.

En accord avec les principes des Directives Volontaires pour une Gouvernance Responsable des Régimes Fonciers, les états devraient :

- **Promouvoir et faciliter** la jouissance des droits fonciers légitimes ;
- **Fournir un accès** à la justice lorsque les droits fonciers sont transgressés ; et
- **Prévenir** les conflits des régimes fonciers, les mésententes violentes et les opportunités de corruption.

Les acteurs non-étatiques (les entreprises commerciales y compris) ont la responsabilité de respecter les droits de l'homme et les droits fonciers légitimes. Les principes de mise en œuvre incluent : la dignité humaine ; la non-discrimination ; l'équité et la justice ; l'égalité des genres ; des approches holistiques et durables ; la consultation et la participation, l'état de droit ; la transparence ; la responsabilité ; et l'amélioration continue. Les Directives reconnaissent que les femmes, qui sont déjà socialement et économiquement marginalisées, sont particulièrement vulnérables lorsque la gouvernance des droits fonciers est mal gérée. Un des principes sur lequel les Directives sont fondées est l'égalité des genres et les problèmes liés au genre sont incorporés et adressés au sein de ces dernières. Il doit être également noté que les Directives ne s'appliquent pas seulement aux zones rurales, ses principes s'appliquent également aux zones urbaines et péri-urbaines (Wehrmann et Antonio, 2015)

Bonne gouvernance foncière

Il est recommandé que les pays évaluent et fixent une base de référence de leurs pratiques d'administration foncière actuelles afin d'identifier et prioriser les secteurs requérant une amélioration. Le Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière de la Banque Mondiale fournit une excellente procédure d'évaluation. La qualité de la gestion foncière devrait être régulièrement suivie afin de mesurer la transition entre la faible et la bonne gestion foncière et afin de mettre à jour les priorités au sein du programme d'amélioration de la gestion foncière.

- **Reconnaître et respecter** tous les droits fonciers légitimes et les personnes qui les possèdent ;
- **Sauvegarder** les droits fonciers légitimes contre les menaces ;



Une femme transportant du bois de chauffage dans une forêt. Kenya. Photo © ONU-Habitat/ Danilo Antonio.

Il est recommandé que les pays évaluent et fixent une base de référence de leurs pratiques de gestion foncière actuelles afin d'identifier et prioriser les secteurs requérant une amélioration. Le Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière de la Banque Mondiale fournit une excellente procédure d'évaluation. La qualité de la gestion foncière devrait être régulièrement suivie afin de mesurer la transition entre la faible et la bonne gestion foncière et afin de mettre à jour les priorités au sein du programme d'amélioration de la gestion foncière.

La politique nationale foncière d'un pays détermine les priorités politiques en ce qui concerne la terre et les ressources naturelles. Le résultat d'analyse de la gestion foncière devrait être comparé à la politique nationale foncière afin de déterminer des priorités dans l'amélioration de la gestion foncière. Un programme d'amélioration de la gestion foncière peut alors être formulé.

6.2 CADRES INSTITUTIONNELS INTÉGRÉS PLUTÔT QUE SILOS SECTORIELS

Les gouvernements gèrent typiquement leurs biens en ressources naturelles et foncières en silos avec une interaction et une coordination limitée entre ces silos. Une coordination et une collaboration bien plus importantes sont requises entre les différentes instances du secteur foncier afin d'y intégrer et de mettre en œuvre une gestion foncière adaptée au contexte plus efficace.

Gestion foncière intégrée

Gestion foncière saine. Ceci requiert des procédés opérationnels de mise en œuvre de politiques foncières à travers des voies compréhensives et durables. Les quatre fonctions que sont le droit foncier, la valeur foncière, l'utilisation foncière et le développement foncier interagissent afin d'assurer une gestion adéquate des droits, des restrictions et responsabilités des biens, des terres et des ressources naturelles.

Afin de mettre en œuvre les règles et prescriptions promulguées dans les lois foncières, le gouvernement assigne des mandats au sein des administrations publiques en ce qui concerne les tâches à effectuer. Cela inclut les politiques de centralisation/décentralisation, les rôles des secteurs publics/privés, l'orientation du bénéficiaire, la participation publique, la responsabilité, les charges et la bonne gouvernance en général. Afin d'exercer le mandat déterminé, les organisations doivent définir leurs objectifs opérationnels, leurs procédés de travail, leur politique des technologies de l'information et de la communication, leurs procédures de gestion de qualité et leur relation avec les autres organisations. Cette attribution de mandat devrait refléter l'approche inclusive et durable discutée plus haut.

Une description claire des procédés de travail, en termes d'activités, d'exigences et de responsabilités est importante afin d'avoir le contrôle des performances de l'organisation. Ceci représente la base pour la supervision et la responsabilité. Au même moment, une description claire offre des opportunités d'identification et d'élimination des inefficacités, plus précisément lorsque des changements majeurs sont introduits au sein des processus opérationnels autour de l'approche d'adaptation au contexte. La collaboration mutuelle entre les institutions est essentielle pour fournir des services communs aux bénéficiaires et ceci doit être soutenu par une infrastructure de partage d'information et des accords associés – une Infrastructure nationale de données spatiales (NSDI).

Gestion foncière publique. La mise en œuvre des solutions de gestion foncière est conventionnellement dirigée par le besoin de soutenir les marchés fonciers et par conséquent se focalise initialement sur la gestion foncière de propriétés privées. Cependant, les terres et ressources naturelles ont besoin d'être gérées comme un

ensemble et ceci nécessite que les entreprises foncières régionales et publiques soient gérées efficacement.

L'administration et la gestion foncière publique au sein d'un pays sont généralement assignées aux ministères qui exécutent les programmes du gouvernement. Ces organisations sont communément qualifiées de « dépositaires » et doivent être régulées par un organe de surveillance pour s'assurer que les biens fonciers soient gérés de manière durable et financièrement responsable tout au long de leur cycle de vie. Ceci renforcera la rentabilité et l'exécution efficace des programmes gouvernementaux. L'organe de surveillance réglementaire devrait être responsable de la création et de la gestion d'un inventaire foncier public qui sera utilisé pour informer le gouvernement et les citoyens sur la dimension et les éléments majeurs de son inventaire foncier. L'organe devrait également s'assurer que chacun des ministères dépositaires intègre la surveillance et le suivi des problèmes tels que la conformité aux politiques et normes ; les performances relatives aux obligations ; un cadre de gestion cohérente, une gestion effective de l'information elle-même rendue disponible ; et la disponibilité d'une capacité organisationnelle des transactions de gestion foncière et l'établissement des autres droits fonciers, des restrictions et des responsabilités.

Un exemple international valable d'un tel organe de surveillance est le Conseil du trésor du Canada (« <http://www.tbs-sct.gc.ca/dfrp-rbif/home-accueil-eng.aspx> ») qui gère le système des biens immobiliers pour le gouvernement fédéral. Ceci a permis l'intégration de 68 organisations dépositaires et l'inclusion de plus de 20.000 propriétés immobilières possédées et louées et environ 40 millions d'hectares de terres. Cet inventaire des biens immobiliers fédéraux est accessible en ligne gratuitement via l'utilisation de divers critères de recherches.

Aménagement du territoire & contrôle du développement foncier. Les droits à la terre et à la propriété incluent également le droit d'utilisation. Cependant, le droit d'utilisation peut être limité par les réglementations et restrictions de l'utilisation foncière publique, les provisions foncières sectorielles, et diverses réglementations d'utilisation foncière privée telles que les servitudes, les conventions, etc. Bon nombre de droits d'utilisation foncière sont en fait des restrictions qui contrôlent de possibles futures utilisations foncières (Enemark et McLaren, 2008).

L'aménagement du territoire et les restrictions foncières sont de plus en plus importants comme moyen d'assurer une gestion efficace de l'aménagement du territoire, pour fournir des infrastructures et des services visant à protéger et améliorer les environnements urbains et ruraux, pour empêcher la pollution, pour sauvegarder les ressources naturelles et poursuivre un développement durable. La planification et la réglementation des activités foncières recourent les droits de propriété et les droits fonciers qu'ils soutiennent.

Les systèmes de planification varient considérablement dans le monde entier. Ils sont basés sur les conditions géographiques et le développement administratif et culturel. Cependant, un système de planification efficace devrait être en mesure d'implémenter des politiques courantes d'utilisation foncière à travers des moyens efficaces de contrôle de cette utilisation. Ceci implique la participation publique qui devrait agir comme une voie de création d'une conscientisation et d'une compréhension plus élargies du besoin de planifier et de réglementer et de permettre un dialogue entre le gouvernement et les citoyens autour de la gestion des ressources naturelles et la totalité de l'environnement urbain et rural. Finalement, ce dialogue devrait légitimer les prises de décisions politiques locales.

Des politiques foncières spécifiques sont établies au sein des législations foncières sectorielles, dans les domaines tels que l'agriculture, la sylviculture, le logement, les ressources naturelles, la protection de l'environnement, l'approvisionnement en eau, le patrimoine, etc. Ces législations identifient les objectifs au sein des diverses zones et les dispositions institutionnelles afin de les atteindre au travers de procédures d'attribution de permis. Les différentes zones élaborent des programmes sectoriels qui incluent la collecte d'informations pertinentes pour les prises de décision. Ces programmes s'inscrivent au sein de la planification spatiale conduite à l'échelle nationale, régionale et locale.

Le cadre spatial adapté au contexte est une combinaison d'unités spatiales et d'imagerie et fournit un excellent cadre polyvalent à employer à travers toutes les fonctions de gestion foncière, y compris la gestion d'utilisation foncière & le contrôle de développement. Ceci facilite une plus grande coordination entre les fonctions de gestion foncière.

Une Politique foncière nationale

Les politiques foncières dans la plupart des pays en développement sont actuellement fragmentées à travers une gamme de sous-secteurs de la gestion foncière, tels que les droits fonciers, le tourisme, l'agriculture et la sylviculture, et chaque ministre se croit en charge de la politique foncière.

Par conséquent, il n'existe pas de politique foncière nationale globale qui fournisse un cadre pour guider et ajouter de la cohésion aux politiques sous-sectorielles sous-jacentes. Une politique foncière nationale est considérée comme importante et doit être envisagée et formulée à un certain stade du changement dans la mise en œuvre de la gestion foncière adaptée au contexte ; elle n'est pas considérée comme une condition préalable.

Elle identifie ce qu'un gouvernement souhaite réaliser en utilisant la terre comme ressource et quels seront l'accès et les droits des personnes. La politique coordonne et harmonise les diverses politiques foncières existantes et futures afin de mieux pouvoir réaliser pleinement les objectifs politiques du gouvernement.

La formulation d'une politique foncière nationale est une procédure hautement collaborative et transparente qui se doit d'inclure le secteur privé et la société civile. Elle peut être également politiquement très sensible et peut générer des retards, comme cela a été le cas au Kenya. La procédure requiert l'accès à une information compréhensive des terres et doit prendre en compte la contribution d'un large éventail de secteurs de gestion foncière et des problèmes associés.

L'Initiative Africaine sur les Politiques Foncières (IPF) fournit d'excellentes recommandations pour la formulation des politiques foncières nationales (UNECA/IPF, 2011), et des exemples efficaces peuvent être observés dans des pays africains de la zone subsaharienne tels que : le Kenya, l'Ouganda, la Tanzanie, le Ghana et d'autres. Une fois la politique formulée, les politiques et les stratégies de gestion foncière des sous-secteurs fonciers, tels que la sylviculture, l'agriculture et la gestion de l'eau devront être créées/mises à jour afin d'assurer une harmonisation avec le cadre des politiques foncières en général. Le résultat devrait être un document politique compréhensif clarifiant les cadres juridiques, organisationnels et technologiques, et fournissant une orientation et un support pour la gouvernance et la gestion des questions foncières.

Structure organisationnelle

Coordination institutionnelle. La gestion et la gestion foncière dans la plupart des pays sont caractérisées par la fragmentation des responsabilités à travers un large



Un guichet unique pour les transactions foncières à Ulaanbaatar, Mongolie. Photo @ Stig Enemark.

éventail d'institutions foncières dotées de surveillance et de réglementations limitées de leurs activités foncières. Cette approche laxiste est contraire aux bonnes pratiques internationales qui intègrent de plus en plus les activités de gestion et de gestion foncières afin d'obtenir une approche plus harmonisée de gestion foncière. Cette approche a engendré des services plus intégrés, a permis la réduction des coûts de structure au travers de services partagés, des organisations plus durables et a permis l'exécution de services améliorés à leurs clients.

Cependant, une intégration institutionnelle complète exige généralement beaucoup de temps et n'est pas toujours possible étant donné les différences entre les économies politiques. Et elle n'est pas nécessaire dans la création d'un guichet unique et la prestation de services communs – voir Photo 6.2. Tout ce qui est requis c'est de co-localiser des bureaux des diverses agences foncières, de relier leurs systèmes d'information, de créer des processus administratifs intégrés et de signer

des accords sur les niveaux de service. Par conséquent, la réforme institutionnelle pourra être progressivement accomplie à travers une série d'étapes transitionnelles tout en maintenant la transparence et la responsabilité tout le long du processus. Un travail collaboratif et partagé permet que les changements politiques soient transposés au niveau opérationnel.

Décentralisation. La procédure de décentralisation est définie largement comme étant le transfert de l'autorité, de la responsabilité, des ressources et du personnel publics du niveau national aux juridictions sous-nationales et gouvernements locaux et intermédiaires. La décentralisation peut être dissociée de la « déconcentration », qui est définie comme une simple relocalisation des agences d'exécution au niveau local avec leur responsabilités et pouvoirs demeurant toujours au centre. Il n'y a pas de modèle standard de décentralisation et sa mise en œuvre varie énormément de pays en pays. Cependant, il y a trois aspects distincts de décentralisation : le transfert des responsabilités politiques, administratives et fiscales. D'un point de vue civique, les principaux bénéfices provenant d'une mise en œuvre de décentralisation sont :

- Les décisions prises au niveau des circonscriptions locales reflètent normalement des préférences des citoyens, plus précisément des pauvres. De ce fait, les gouvernements locaux sont plus susceptibles d'implémenter une politique en matière de pauvreté, par exemple, au travers de la participation communautaire et de l'inclusion sociale ;
- Une meilleure compatibilité entre les dépenses gouvernementales et les priorités locales, et les régimes fonciers locaux et communautaires comme mentionné au chapitre 5.
- Une plus grande participation politique en plus de la responsabilité gouvernementale ; une plus grande

réactivité aux politiques publiques et prestations de service aux besoins locaux ; et

- Une implication sociale potentiellement plus importante dans la prise de décision liée à la responsabilité pour des résultats financiers, sociaux et environnementaux, entraînant un développement durable plus efficace.

Une des caractéristiques clé de l'approche d'adaptation au contexte pour la mise en œuvre de la gestion foncière est la flexibilité d'adaptation aux conditions locales. Par conséquent, les institutions exécutant ces services doivent comprendre et être sensibles aux conditions locales et établir des partenariats locaux (ONU- Habitat, 2004). Cela est mieux accompli à travers la décentralisation des institutions de gestion foncière ou la délégation des responsabilités aux institutions qui sont représentées au niveau local, à l'instar des gouvernements locaux ou du secteur privé.

Pour permettre à la décentralisation de mieux fonctionner, un ensemble cohérent de règles doit régir les responsabilités, les fonctions, la qualité de services, les ressources et les relations entre les différents niveaux du gouvernement. La décentralisation requiert un organe central puissant pour la surveillance et la réglementation, pour fournir un cadre général, pour gérer la redistribution des responsabilités et ressources de manière prédictive et transparente, et pour l'assistance des institutions locales dans le renforcement des compétences, plus précisément dans les phases initiales. Par conséquent, les gouvernements nationaux et les ministères principaux doivent conserver des rôles politiques, réglementaires et de supervision importante. Considérons l'étude de cas sur l'Indonésie comme exemple où la décentralisation des affaires foncières a été transférée au niveau des gouvernements locaux.

La décentralisation en Indonésie

L'Agence nationale foncière (« BPN ») possède des bureaux dans toutes les zones où sont implantés les gouvernements locaux. Elle est organisée au travers d'une loi nationale et des réglementations correspondantes, cependant leur fonctionnement revêt un aspect plus domestique que celui de ces protocoles nationaux. La capacité du gouvernement national concernant les affaires nationales a toujours reflété les contrôles politiques. Avant 1998, au temps du General Suharto, le contrôle des affaires foncières relevait directement du président, avec une forte centralisation à Jakarta. Sous ce régime, les terres inscrites au registre ne représentaient qu'une infime proportion. Sous le président suivant, B.J. Habibie, la décentralisation a commencé au travers d'une délégation du pouvoir central aux gouvernements locaux. Ce processus a continué et à présent, même les affaires foncières sont de plus en plus décentralisées. Les bureaux mobiles atteignent mieux les bénéficiaires.

Au cours de la dernière décennie, l'accent présidentiel et centraliste a été mis sur la réécriture de la loi foncière fondamentale, en particulier pour la faire passer de son orientation agraire à la reconnaissance du fait que les terres de grande valeur et les besoins nationaux exigeaient que la loi serve à des usages industriels, commerciaux, publics et autres. Le pays devait également s'attaquer à la conversion massive des petites exploitations individuelles à la production agricole industrialisée.

Malgré cette décentralisation des affaires foncières, il demeure un certain nombre de défis notamment : les usages fonciers autochtones ne sont pas inclus au sein du système formel malgré leur « reconnaissance » par la loi ; les régimes fonciers sont en rapport avec, à la fois, l'usage foncier en particulier et le type de propriétaire foncier, nécessitant ainsi que les transactions foncières impliquent des autorisations bureaucratiques pour le changement d'usage et de type de propriétaire foncier ; et le concept foncier est peu clair puisqu'il est dérivé de l'usage des surfaces foncières ayant pour but la production de récoltes de subsistance. La loi et les systèmes de gestion sont imprégnés d'un fort nationalisme qui conduit l'Indonésie à démontrer une singularité locale au lieu de se fondre au sein des tendances mondiales, telles que la protection des terres autochtones, des marchés fonciers accessibles et transparents, et le déblocage d'un capital foncier pour le développement. La faiblesse des droits fonciers permet également le dépouillement massif des ressources ; les régimes fonciers forestiers couvrent 70 pour cent des terres et aucun droit foncier selon le système de gestion foncière ne peut exister dans ces zones.



Source : Jude Wallace.

Partenariats. La flexibilité de l'approche d'adaptation au contexte est essentielle afin d'accélérer la mise à disposition d'un régime foncier pour tous. Cela sera accompli par les institutions de gestion foncière, travaillant avec un éventail de partenaires afin de supporter l'enregistrement et le maintien des preuves de droit foncier sur le terrain. De nouveaux réseaux d'agents fonciers formés localement seront requis pour travailler directement avec les communautés afin d'enregistrer et maintenir ces informations (ONU-Habitat, 2004). La formation, le soutien et la supervision de ce personnel local requiert que de nouveaux partenariats solides soient forgés avec les associations de profession foncière, les ONG, les organisations de la société civile et le secteur privé. Les institutions de gestion foncière doivent introduire de solides supervisions de ces partenaires avec un programme associé de contrôle de qualité.

Les systèmes de gestion foncière adaptée au contexte doivent être abordables pour tous les citoyens, riches et pauvres doivent pouvoir y avoir accès. Un tel système doit offrir un bon rapport qualité-prix aux utilisateurs et être ouvert à l'examen du public. Il faudra pour cela renforcer les capacités des secteurs public et privé et de la société civile afin de fournir les nouvelles compétences nécessaires pour soutenir l'approche d'adaptation au contexte et faire en sorte que le public comprenne son fonctionnement. Les partenariats public-privé peuvent fonctionner avec succès pour fournir des services d'un bon rapport qualité-prix, bien que le contrôle ultime doive appartenir à l'État lorsqu'il est lié au bien public. Un engagement stratégique avec les organismes professionnels devrait être encouragé afin d'obtenir le soutien du secteur privé pour mettre en œuvre les approches d'adaptation au contexte.

Autorités Traditionnelles. Dans de nombreux pays en voie de développement, spécialement en Afrique subsaharienne, environ 80 pour cent des terres relèvent d'un système foncier coutumier. Le régime foncier

est sous la gestion des chefs ou conseils tribaux, par exemple, et est actuellement hors de la juridiction des institutions foncières formelles. La possession foncière légitime au sein des zones coutumières du pays doit être reconnue dans le système formel avec pour option d'être par la suite enregistrée et finalement d'être actualisée en un statut légal. Ce processus doit être cogéré au travers d'arrangements entre les chefs coutumiers et les institutions foncières gouvernementales formelles, dans la mesure du possible. Un exemple satisfaisant de la structure des autorités traditionnelles est défini dans l'étude de cas du Mexique au Chapitre 5.

Plan d'entreprise durable. Les institutions de la gestion foncière doivent être financièrement sûres et durables. Un certain nombre de modèles commerciaux peuvent être adoptés pour y parvenir, allant d'un financement entièrement public à l'autofinancement, les recettes étant générées par la facturation des transactions et des données. L'une des options les plus populaires consiste à utiliser les frais de service/de transaction pour obtenir des niveaux d'autofinancement suffisants pour couvrir les besoins d'investissement des institutions et créer un environnement de fonctionnement stable. Ce modèle s'est avéré très efficace pour l'enregistrement des biens immobiliers, par exemple aux Pays-Bas, en Lituanie, en Moldavie, au Royaume-Uni, etc., où les organismes de gestion foncière, entièrement ou partiellement autofinancés, sont devenus un contributeur plutôt qu'une dépense pour le budget public. Cette approche permet de fournir des services de qualité et de conserver une main-d'œuvre qualifiée. Par conséquent, le cadre institutionnel doit inclure un plan d'affaires et un plan de marketing associé qui sont convenus avec le gouvernement. L'outil CoFLAS (Framework for Costing and Financing Land Administration Services, Cadre pour le calcul des coûts et le financement des services de gestion foncière) du GLTN fournit une ressource pour soutenir l'exercice de planification des activités, voir (ONU-Habitat/GLTN, 2015).



Membres de la communauté, étudiants et agents fonciers en formation sur l'outil STDM au cours du pilotage du « Flexible Land Tenure Act », Municipalité de Gobabis, Namibie. Photo ©ONU-Habitat/John Gitau.

Gestion de l'information

L'information sur les droits fonciers et les ressources naturelles doit être gérée efficacement afin d'assurer la sécurité et la confidentialité appropriées de cette information sensible. Les organisations, en tant que dépositaires doivent être dotées de politiques et de procédures mises en place pour la saisie, le stockage et la distribution de l'information.

Gestion des Registres. Les registres clés renforcent les services gouvernementaux et vont par la suite soutenir les services électroniques intégrés au sein des gouvernements électroniques. Les registres clés sont des fichiers définitifs de données sur les personnes, les entreprises, les véhicules, les revenus, les lieux, les adresses, par exemple, conservés par une organisation dépositaire désignée, que le gouvernement, les citoyens et les entreprises peuvent partager et auxquels ils ont accès. Ils fournissent des références communes à travers des fichiers de données requis pour la création d'une inter-exploitation des données dans toute l'infrastructure de l'information foncière.

Il est essentiel que la qualité de ces registres clés soit très élevée, que les données soient efficacement conservées,

qu'elles soient facilement accessibles de préférence via des services internet, qu'il y ait des restrictions minimales de licence d'exploitation et que leur utilisation soit mandatée au sein du gouvernement. Des dépositaires devront être désignés et les programmes d'amélioration de la qualité devront être conçus et exécutés afin d'assurer l'adaptation des registres clés au contexte.

Le processus de création d'une infrastructure d'unités spatiales de droits fonciers pour la gestion foncière va permettre l'allocation d'identifiants uniques à chaque unité spatiale. Cependant, il y a également la possibilité d'attribuer simultanément des adresses uniques aux unités spatiales, le cas échéant. L'adresse est une nécessité, et sans elle, il est difficile d'obtenir des crédits à un taux d'intérêt réduit, d'avoir une entreprise prospère ou simplement de devenir un consommateur actif. L'adressage soutient en outre les livraisons postales, les services urgents et de sécurité, améliore la navigation et fournit également des services financiers avec une adresse essentielle de créditeurs. L'allocation d'adresses dans l'approche d'adaptation au contexte aura plus de sens dans les zones urbaines et péri-urbaines où la prestation de services aux citoyens sera de plus en plus importante.

Les solutions d'adressage adoptent normalement les adresses postales conventionnelles (en utilisant ISO 11180 :1993). Cependant, une nouvelle approche innovante qui utilise un système mondial de référencement de lieux basé sur un quadrillage de 57 trillions de carrés de 3 mètres de côté chacun a récemment vu le jour. On a attribué à chaque carré une adresse unique de trois mots fixes permettant ainsi à une personne de se les rappeler assez longtemps afin de pouvoir les écrire sans faute. L'utilisation de mots signifie que des profanes dans le langage technique peuvent retrouver n'importe quel lieu de manière précise et le communiquer plus rapidement et avec moins d'ambiguïté que n'importe quel autre système. La solution « what3words » (« what3words », 2015) est déjà disponible dans plus de neuf langues et est plus facile et moins chère à mettre en œuvre qu'un nouveau système conventionnel d'adressage.

Gestion des informations géospatiales. Le cadre spatial et les unités d'espace correspondantes devraient faire partie intégrante de l'Infrastructure Nationale des Données Géospatiales (INDG). Un Comité Pilote de l'INDG devrait être mis en place afin de s'assurer que les standards techniques, de données et opérationnels peuvent être gérés et adoptés à travers les institutions gouvernementales impliquées dans la gestion de l'information géospatiale. Cette gouvernance accélère l'implémentation de l'INDG. Le Comité Pilote de l'INDG sera responsable de la formulation d'une stratégie et d'un plan de mise en œuvre correspondant, et assurera la direction et la coordination des acteurs impliqués dans la mise en œuvre de ladite stratégie. Un exemple efficace d'une stratégie d'INDG est la Stratégie de Localisation de la Grande Bretagne (« UK Government », 2008). La coordination des services d'information géospatiale provenant du secteur public est mieux centralisée sous le contrôle d'une seule autorité afin d'assurer la consistance, la qualité et optimiser les rendements.

Prestation de Services

Orientation client. De nombreuses institutions foncières se replient sur elles-mêmes et ne prêtent pas suffisamment attention à leurs clients. Cette déconnexion conduit à un manque de compréhension des besoins des clients et se traduit inévitablement par un mauvais service à la clientèle. Pour que l'approche d'adaptation au contexte FFP soit couronnée de succès, il est essentiel que les organisations connaissent leurs clients et leurs exigences en matière de solutions de sécurité d'occupation. Cela peut se faire par des canaux de communication ouverts avec les clients par le biais de groupes de discussion, de retours d'information sur la prestation de services, de lignes d'assistance téléphonique et d'enquêtes de satisfaction auprès des clients. Le point de vue des clients doit être ancré dans le processus de prise de décision.

D'un point de vue du bénéficiaire, ceci aboutira à : de simples formulaires plus faciles d'utilisation ; une inscription plus rapide du fait que les processus sont plus efficaces ; les services sont rendus disponibles aux moments et aux endroits convenables aux bénéficiaires ; l'inscription est devenue une expérience plus agréable avec l'appui d'un personnel courtois ; les bureaux sont conçus pour les bénéficiaires ; et les procédures sont plus transparentes, diminuant les opportunités de corruption.

Accessible à Tous. Bien que la vulgarisation des services en ligne et l'utilisation des téléphones mobiles pour communiquer avec les clients aient une portée de plus en plus grande, la fracture numérique exclut encore de nombreux clients de ces canaux de communication. Par conséquent, pour assurer la sécurité de la tenure pour tous, il convient de prévoir des canaux plus conventionnels, tels que des bureaux répartis et des bureaux mobiles. Cette facilité d'accès

aux services doit être maintenue à l'échelle nationale pour soutenir le maintien continu des droits fonciers et ne pas être seulement éphémère pendant la première phase d'enregistrement.

Soutien aux Communautés. La provision de droits fonciers aux citoyens et aux communautés doit renforcer les capacités et soutenir les communautés afin d'établir des systèmes pour une gestion transparente, juste et équitable de ces terres. Dans le cas contraire, une gestion inappropriée, la corruption et le détournement par les classes dirigeantes surviendront. Et cela risque d'affaiblir encore plus les droits fonciers des femmes en pérennisant accidentellement des normes qui excluent les femmes de la participation à la gestion foncière et qui sabotent leur inclusion dans les prises de décisions communautaires.

Par conséquent, les organisations doivent accompagner les services de gestion foncière adaptée au contexte avec des changements authentiques de gouvernance qui soutiennent les communautés dans l'établissement de mécanismes intra-communautaires afin d'assurer une bonne gouvernance, une équité intra-communautaire et une utilisation durable des ressources naturelles. Une approbation authentique provenant de la communauté doit être obtenue concernant toutes les transactions avec les investisseurs extérieurs. Ce renforcement de capacités et de surveillance communautaire doit être un élément intégral de ces services de gestion foncière.

Gestion de la qualité. La gestion foncière est actuellement dirigée et contrôlée par un ensemble standard de réglementations et de spécifications techniques nationales qui sont relativement faciles à suivre et le contrôle de la qualité. Cependant, l'approche d'adaptation au contexte introduit un niveau plus élevé de complexité à la procédure de contrôle de la qualité, ceci est causé par : la gamme de droits fonciers et l'étendue de l'information fournis dans le cadre

du continuum de droits ; les variations régionales et éventuellement locales de l'approche ; et le nombre significatif et les types d'acteurs impliqués dans la saisie des preuves des droits fonciers. L'introduction de la non-homogénéité complique encore la situation lors du maintien continu, lorsque la mise à jour des droits fonciers entraînera des variations locales dans les types de droits fonciers enregistrés.

Il est recommandé que les organisations introduisent une gamme d'options fixes (de types régimes fonciers) avec le continuum de droits, qui seront soutenues sous l'approche d'adaptation au contexte. Ce portfolio de services sera plus facile à comprendre par les citoyens et imposera une standardisation de saisie de preuves de droits fonciers pour chacune des options. Des systèmes de contrôle de la qualité pourront ainsi être développés de manière plus directe autour de ces options standards.

Engagement et Communication. L'introduction de l'approche d'adaptation au contexte dans un pays impliquera des changements considérables aux services de gestion foncière et le concept de ce qui constitue la sécurité de régime foncier. De différents types de certificats pourront être octroyés par l'organisation de la gestion foncière en fonction des options dans le continuum de droits relevant de l'approche d'adaptation au contexte. Cela devra être clairement assimilé par les citoyens et les autres acteurs-clé. Par conséquent, une solide stratégie d'engagement/communication doit être créée comme faisant partie du processus de gestion du changement.

Les objectifs de la stratégie d'engagement/de communications portent sur deux aspects : veiller à ce que la meilleure approche possible d'adaptation au contexte soit déterminée en tenant compte des points de vue des acteurs-clé ; et les meilleures chances de résultats positifs par l'engagement proactif avec les acteurs-clé le plus tôt



Pour que l'approche de gestion foncière adaptée au contexte fonctionne, l'engagement des acteurs en particulier celui des femmes et des groupes vulnérables est essentiel. Ouganda. Photo © ONU-Habitat/Danilo Antonio.

possible dans le processus de changement. Cependant, la stratégie d'engagement/de communications en elle seule est purement conceptuelle. La stratégie doit être soutenue par un plan tactique qui catalogue les activités spécifiques à entreprendre, chacune avec un exécutif et un système d'évaluation. Cela permet ensuite au plan d'être mesurable et réalisable.

6.3 UNE APPROCHE FLEXIBLE DES TIC PLUTÔT QUE DES SOLUTIONS TECHNOLOGIQUES HAUT DE GAMME

Les principes du développement numérique (<http://digitalprinciples.org/>) sont des lignes directrices « vivantes » conçues pour aider les praticiens du développement à intégrer les meilleures pratiques établies dans les programmes axés sur la technologie. Ils sont rédigés par et pour les donateurs du développement internationaux, les organisations multilatérales et les partenaires de mise en œuvre, et sont librement accessibles à tous. Les principes sont destinés à servir de guide plutôt que d'édit, et sont mis à jour et affinés au fil du temps.

Les principes trouvent leurs racines dans les efforts des individus, les organisations et agents de développement qui ont sollicité un effort plus élevé de concertation des donateurs et des partenaires d'exécution afin d'institutionnaliser les nombreuses expériences acquises dans l'utilisation des TIC en rapport avec les projets de développement. Les principes suivants soutiennent l'approche d'adaptation au contexte et un nombre plus détaillé de lignes directrices générales des TIC est contenu dans l'Annexe A.

Un modèle durable axé sur l'utilisateur. Trop souvent dans le domaine du développement international, des outils technologiques sont créés, ou des projets technologiques sont conçus sans la contribution suffisante des acteurs dont l'engagement et l'appartenance sont critiques pour une réussite à long terme. Afin d'éviter ce piège typique, le développement de solutions adaptées au contexte est fondé sur les besoins des utilisateurs et inclut tous les groupes d'utilisateurs dans la planification, le développement, l'exécution et l'évaluation. Aussi, il est crucial de s'assurer que les solutions sont réceptives et utiles pour les populations les plus marginalisées.

Conception pour une mise à l'échelle. De nombreux projets ne dépassent pas le stade pilote ou n'atteignent pas l'échelle prévue. Dans certains cas, l'échelle n'est pas un critère nécessaire de réussite. Toutefois, dans la plupart des cas, une prise en compte attentive des apports nécessaires aidera les projets à atteindre leur plein potentiel. Afin de concevoir un projet pour un impact maximal, il est recommandé de le concevoir dès le départ pour qu'il soit élargi, et d'évaluer et d'atténuer les dépendances qui pourraient limiter la capacité de l'étendre. Tous les choix technologiques doivent être analysés sous l'angle des solutions à l'échelle nationale et régionale. Les impacts attendus doivent être démontrés avant de passer à l'expansion d'une solution.

Construire pour la durabilité. Les projets ne tiennent souvent pas compte des ressources physiques, humaines et financières nécessaires à la durabilité à long terme. La meilleure façon d'assurer la longévité des projets est de prévoir la durabilité dès le départ, y compris la planification de la santé financière à long terme, par exemple l'évaluation du coût total de possession. L'utilisation et l'investissement dans les communautés locales et les promoteurs par défaut contribueront à catalyser leur croissance. L'engagement avec les gouvernements locaux garantira l'intégration dans les stratégies nationales et permettra d'identifier et de déclencher les défenseurs de haut niveau du gouvernement.

Normes ouvertes. Les projets de développement international dépensent régulièrement des ressources publiques rares pour investir dans des codes, des outils et des innovations qui sont soit enfermés derrière des pare-feu propriétaires payants, soit créés sur mesure pour être utilisés dans des silos sectoriels spécifiques. Les projets devraient envisager de soutenir un cadre fondé sur une approche « ouverte » du développement international fondé sur la technologie, en adoptant et en

étendant les normes ouvertes existantes. Les données et les fonctionnalités ouvertes sont exposées dans des API (interfaces de programmation d'applications) documentées qui permettent leur utilisation par une communauté plus large. Les logiciels peuvent alors être investis comme un bien public et les logiciels développés peuvent être open source par défaut, le code étant mis à disposition dans des dépôts publics et soutenu par des communautés de développeurs. Cette approche « ouverte » du développement est appelée logiciel libre à source ouverte (FOSS). Elle ne sera possible que si des ressources de programmation informatique appropriées et durables sont disponibles localement dans le cadre des projets.

Certains fournisseurs de solutions logicielles, bien que proposant des solutions propriétaires, soutiennent des accords de licence plus souples et plus rentables pour les grandes organisations et incluent souvent des services d'imagerie par satellite. En outre, ils proposent également une approche plus « ouverte » des plateformes, en prenant en charge des API documentées, en proposant des solutions plus simples que par le passé et en fournissant une assistance locale. Dans certains pays où ces circonstances surviennent, ceci peut être une option de solution technologique appropriée à choisir en lieu et place de l'approche FOSS. Actuellement, les solutions techniques sont plus des hybrides de FOSS et de solutions propriétaires.

Réutiliser et améliorer. Etant donné que l'utilisation des technologies de l'information et de la communication au sein du développement international a évolué, il en est de même pour une base de méthodes, de normes, de logiciels, de plateformes et d'autres outils technologiques. Pourtant, trop souvent, des ressources limitées sont investies dans le développement de nouveaux outils alors que les outils existants pourraient être adaptés et améliorés, ce qui permettrait de mettre

des ressources de meilleure qualité à la disposition de la communauté élargie des praticiens du développement international. Il est recommandé d'utiliser, de modifier et d'étendre les outils, plates-formes et cadres existants dans la mesure du possible.

L'information c'est le pouvoir. L'information c'est le pouvoir, comme le dit le vieil adage. Cela est certainement vrai dans le contexte des interventions de développement mondial fondées sur la technologie. Comment les informations sont collectées, stockées, analysées, partagées et utilisées a de sérieuses implications tant pour les populations au sujet desquelles des données sont transmises que pour les organisations qui les transmettent. La vie privée des utilisateurs doit être protégée et la sécurité des données, des dispositifs et des outils doit être assurée par l'évaluation et l'atténuation des risques pour la sécurité des utilisateurs et de leurs données. Le contexte et les besoins en matière de confidentialité des informations personnelles identifiables doivent être primordiaux lors de la conception des solutions.

Collaborer. L'adage : « Si vous voulez aller vite, allez-y seul. Si vous voulez aller loin, allez-y ensemble » pourrait être un mantra pour les projets de développement basés sur la technologie. Des stratégies devraient être adoptées pour tirer parti d'un patrimoine commun de ressources, d'actions et de connaissances et y contribuer. Cela permettra d'étendre l'impact des interventions de développement en faisant appel à des compétences diverses dans toutes les disciplines et tous les secteurs à tous les stades. Travailler au-delà des silos sectoriels créera des approches plus coordonnées et harmonisées et la documentation des travaux, des résultats, des processus et des meilleures pratiques permettra de les partager largement. Par exemple, les services en ligne développés pour les services de gestion foncière peuvent utiliser des outils génériques développés par des initiatives plus larges de gestion en ligne.

6.4 INFORMATIONS FONCIÈRES TRANSPARENTES D'UN ACCÈS FACILE ET ABORDABLES POUR TOUS

Un des principes-clé soutenant l'approche d'adaptation au contexte est la dotation d'un accès ouvert et transparent à l'information foncière, sujette à la protection de la confidentialité. Par exemple, les informations du registre foncier peuvent être librement accessibles, les montants payés pour les propriétés étant disponibles dans le registre foncier, l'évaluation des taxes foncières peuvent être inspectées afin que le contribuable puisse contester l'équité des évaluations, les décisions concernant l'utilisation foncière sont faite au cours de réunions ouvertes au public, un système d'appel est disponible dans le cas d'une contestation et les citoyens peuvent présenter leurs arguments aux décideurs. Ceci est essentiel pour assurer la responsabilité, bâtir la confiance avec les citoyens et les encourager à participer à la gestion foncière adaptée au contexte. Des informations foncières transparentes sont la clé de la sécurité du régime foncier.

Sauvegarde de la confidentialité des citoyens

La transparence et la facilité d'accès à l'information foncière est la clé pour une amélioration de la sécurité de la tenure pour les citoyens et les communautés, établissant la confiance avec les citoyens et réduisant la corruption. Cependant, les institutions de gestion foncière doivent être extrêmement sensibles aux besoins de confidentialité des citoyens puisqu'une information peut potentiellement se retrouver en possession de personnes inappropriées et potentiellement malintentionnées. La divulgation des ressources naturelles associées aux Autochtones, par exemple, peut précipiter une exploitation non désirée. L'exposition d'une faible gestion des droits fonciers peut aussi entraîner l'exploitation et la saisie des terres.

Par conséquent, les gouvernements doivent formuler une politique solide concernant la confidentialité, qui soit réceptive aux inquiétudes des citoyens au sujet de l'accessibilité, mais qui fournisse également une transparence suffisante afin de soutenir l'accessibilité et la confiance. Cette politique doit être inscrite dans la législation, qui couvrira normalement les problèmes plus élargis de la confidentialité de l'information.

Accès à l'information foncière pour tous

Politiques ouvertes en matière de données. « ...Les données ouvertes sont un catalyseur de l'innovation dans le secteur privé, soutenant la création de nouveaux marchés, entreprises et emplois. Au-delà du gouvernement, ces avantages peuvent se multiplier à mesure que davantage d'entreprises adoptent des pratiques de données ouvertes modélisées par le gouvernement et partagent leurs propres données avec le public ». Sommet du G8, juin 2013 - Extrait de « Open Data Charter ».

L'amélioration de l'accès aux informations du secteur public est favorisée par l'adoption croissante de politiques de gouvernement ouvert dans le monde entier. Les États-Unis et le Royaume-Uni ont été les premiers et ont lancé leurs initiatives de gouvernement ouvert en 2009. Ces initiatives de gouvernement ouvert ont normalement trois volets principaux :

- **Données ouvertes** : l'offre de données gouvernementales dans un format plus utile afin de permettre aux citoyens, au secteur privé, aux organisations non gouvernementales et à la société civile de maximiser leur utilisation d'une manière innovante et plus valorisante

- **Informations ouvertes** : la diffusion proactive de l'information, y compris les informations sur les activités du gouvernement, par exemple les traitements des fonctionnaires et les budgets, envers les citoyens de manière continue afin d'accroître la transparence ; et
- **Dialogue ouvert** : donner une plus grande liberté d'expression aux citoyens concernant les politiques et priorités du gouvernement, et étendre les engagements à travers les technologies du Web 2.0

La mise à disposition des données gouvernementales, gratuitement réutilisables, a été justifiée sur le plan économique puisque l'accès à ces données représente des avantages majeurs pour les citoyens, les entreprises, la société et les gouvernements eux-mêmes. Les données constituent une matière première essentielle et peuvent être intégrées au sein d'une gamme élargie de nouveaux produits et services d'informations. Ceci permet de tirer parti de nouvelles possibilités d'analyse et de visualisation de données provenant de sources différentes. De nouvelles entreprises peuvent être créées sur la base de ces données. Les politiques concernant les données accessibles devront trouver un juste milieu entre les biens communs et la durabilité commerciale des organisations. Des fonds sont requis pour maintenir et améliorer en permanence les informations foncières.

TABLEAU 6.1 : PRINCIPES, ACTIONS ET RÉSULTAT DU DÉVELOPPEMENT DU CADRE INSTITUTIONNEL

Développement du Cadre Institutionnel		
Principes	Action	Résultats
1. Bonne gestion foncière plutôt que barrières bureaucratiques	1.1 Évalue les pratiques actuelles de la gestion foncière	Une évaluation de la qualité de la gestion foncière d'un pays, par exemple par l'utilisation de la méthode LGAF, ainsi que par l'identification des améliorations potentielles.
	1.2 Applique les principes généraux de la bonne gestion foncière	La gestion foncière répondra aux normes mondiales en matière de bonne gouvernance.
	1.3 Applique les principes comme soulignés au sein des Directives Volontaires pour une Gouvernance Responsable des Régimes Fonciers	La gouvernance en matière de régime foncier sera appliquée aux normes internationales.
2. Des cadres institutionnels intégrés plutôt que des silos sectoriels	2.1 Introduit la gestion foncière intégrée	Des attributions claires et non ambiguës et des flux de travail efficaces pour les institutions foncières concernant la gestion foncière aussi bien privée que publique et régionale.
	2.2 Formuler et approuver une politique foncière nationale	Une politique foncière compréhensive dotée de stratégies opérationnelles concrètes pour les institutions foncières et un cadre pour la création ou la révision des stratégies des sous-secteurs fonciers.
	2.3 Établit une structure organisationnelle durable	Coordination institutionnelle et répartition claire des responsabilités aux différents niveaux du gouvernement.
	2.4 Établit une gestion coordonnée de l'information	Des registres d'excellente qualité formant une Infrastructure Nationale de Données Géospaciales.
	2.5 Assure une prestation de services axés sur le bénéficiaire et accessibles	Répondre aux besoins des bénéficiaires du secteur foncier à tous les niveaux de la société.
3. Une approche flexible des TIC plutôt que des solutions technologiques haut de gamme	3.1 Applique un modèle durable axé sur l'utilisateur	Les solutions TIC sont utiles et encourageantes pour tous les acteurs, y compris les communautés locales, les femmes et les personnes vulnérables.
	3.2 Adopte le cas échéant, des solutions libres d'accès comme complément aux produits liés au marché	Une plateforme flexible des TIC basée sur les évaluations des besoins et sur le développement des opportunités.
	3.3 Être conscient que l'information c'est le pouvoir	Une approche des TIC collaborative assurant l'équité et l'impartialité et qui protège les intérêts des utilisateurs finaux.
4. Des informations foncières transparentes dotées d'un accès facile et abordable pour tous	4.1 Assure la transparence et contribue à la confiance des citoyens	Un système d'information foncière responsable et fiable avec un accès équitable et facile à tous.
	4.2 Considère l'aspect confidentialité	Une politique de confidentialité réceptive aux inquiétudes des citoyens mais faisant preuve de transparence et inspirant la confiance.
	4.3 Adopte une politique d'accessibilité des données	Servir tous les clients et réduire la division numérique.

QUESTIONS FRÉQUENTES

1. Est-ce que l'approche d'adaptation au contexte requiert une réforme institutionnelle afin d'harmoniser la gestion foncière ?

L'impact de la fragmentation des institutions de gestion foncière à travers le secteur foncier d'un pays provient du fait que la gestion foncière n'est pas intégrée. De manière idéale, les institutions foncières devraient être reformées afin d'intégrer de manière progressive l'administration et la gestion foncière en une seule autorité foncière nationale dotée de fonctions décentralisées afin de mieux accomplir une gestion foncière intégrée et durable. Cependant, ceci peut prendre du temps et les contraintes politiques peuvent inhiber ces changements. Par conséquent, des arrangements institutionnels intérimaires peuvent être créés afin de joindre les fonctions des institutions foncières, partager l'information et fournir des services conjoints à travers un « guichet unique ». Ceci peut être exécuté au travers d'arrangements de gouvernance intégrée, la colocation de bureaux pour les diverses institutions foncières, des systèmes d'information associés via des standards mutuels de TIC et de données, la préconception des procédures opérationnelles et des accords de niveau de services entre les institutions. Une fois que les bénéfices d'une gestion foncière conjointe sont assimilés, alors un arrangement institutionnel davantage intégré pourra être accompli progressivement à travers une série d'étapes de transition, tandis que la transparence et la responsabilité devra être assurée tout au long. Un travail collaboratif et partagé permet et facilite l'imprégnation des changements politiques au niveau opérationnel.

2. Est-ce que l'accès ouvert et transparent à l'information est un prérequis pour soutenir l'approche d'adaptation au contexte ?

Un des principes-clé qui renforce la bonne gouvernance est la transparence et cela constitue l'une des initiatives fondamentales étant défendue par le G8. Certains gouvernements répondent à ce défi par la mise en œuvre des politiques d'un gouvernement ouvert et de données accessibles qui créent une transparence et une responsabilité très élargie. D'autres gouvernements justifient leur manque de transparence concernant les informations du secteur public par des raisons en rapport avec la sécurité et la confidentialité ; le niveau d'ouverture est un problème culturel. Par exemple, le montant payé pour un bien foncier est inscrit au domaine public en Ecosse, mais n'est pas disponible aux Pays-Bas. La transparence et la facilité d'accès à l'information foncière sont la clé pour accroître la sécurité de la tenure des populations et des communautés ainsi que pour mettre celles-ci en confiance et réduire la corruption. Toutefois, les institutions de gestion foncière doivent être extrêmement sensibles aux besoins de confidentialité puisqu'une information de droit foncier facile d'accès peut potentiellement se retrouver entre les mains de personnes mal intentionnées.



MISE EN OEUVRE DE
L'APPROCHE D'ADAPTATION
AU CONTEXTE

PARTIE 3: MISE EN OEUVRE DE L'APPROCHE D'ADAPTATION AU CONTEXTE

Cette partie du guide fournit au lecteur, une orientation sur la manière d'exécuter l'approche de la gestion foncière adaptée au contexte.

7. DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS ET GESTION DU CHANGEMENT

Le modèle de changement proposé est basé sur une approche participative afin de renforcer les capacités des acteurs du secteur foncier dans la promotion et l'exécution des politiques de gestion foncière adaptée au contexte, les outils et approches efficaces et durables favorables aux pauvres et respectant l'égalité

des genres. Le modèle tient compte des interventions de changement qui sont non linéaires, dynamiques et itératives et permet aux points de contact et d'entrée pour le changement d'être à plusieurs niveaux dans le secteur foncier. Un cadre d'analyse est utilisé pour contrôler et évaluer l'efficacité du renforcement des capacités et des interventions de changement et pour fournir un feedback permettant des améliorations. Un soutien catalytique pour invoquer le changement est nécessaire et il est fourni par des agents de changement identifiés. Le processus de changement global est soutenu par un examen du contexte, une évaluation du secteur foncier et une stratégie d'engagement et de communication qui font partie intégrante de la stratégie spécifique d'adaptation au contexte du pays pour la gestion foncière. Un aperçu du modèle de changement est illustré dans le Schéma 7.1.

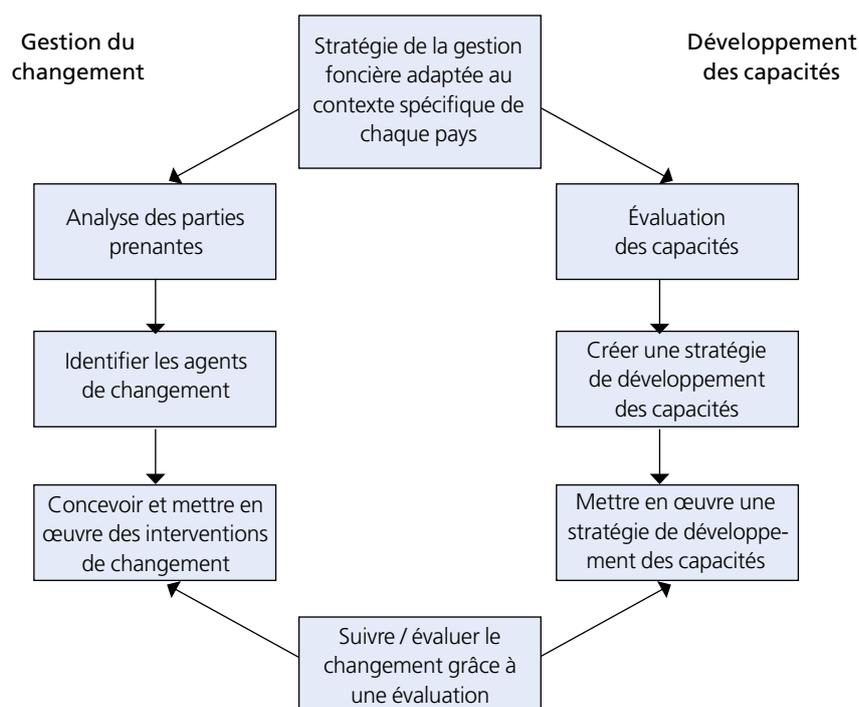


Schéma 7.1 : Modèle de changement pour la gestion foncière adaptée au contexte.

7.1. DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS

L'exécution d'un système de gestion foncière adaptée au contexte à l'échelle nationale d'un pays est une tâche exigeante en termes de ressources financières humaines. Dans les pays en développement, la base budgétaire peut souvent être établie grâce au soutien des donateurs internationaux de la Banque mondiale et des agences d'aide qui aideront également à concevoir le projet et à assurer l'interrelation entre les buts et les objectifs, et les intrants, les processus et les résultats. Par ailleurs, le besoin en ressources humaines et compétences doit être évalué à l'avance en ce qui concerne le développement des divers aspects du système de gestion foncière et également en ce qui concerne la capacité de gestion et de maintien du système. Par conséquent, une stratégie pour le développement des capacités est critique : « Ne commencez pas ce que vous ne pouvez pas maintenir ».

La capacité peut être définie comme « l'aptitude des individus et organisations ou unités organisationnelles à accomplir des fonctions de manière efficace, efficiente et durable » (PNUD, 1998). Cette section présente une vue d'ensemble et une compréhension des activités de développement des capacités en appui de l'exécution de l'approche d'adaptation au contexte au sein du secteur foncier. Le développement des capacités comme illustré dans le Schéma 7.1, comporte trois étapes : l'évaluation des capacités, la création d'une stratégie de développement de capacités et l'exécution de la stratégie de développement de capacités. Ces étapes sont décrites ci-dessous.

Évaluation des Capacités

L'évaluation ou le diagnostic des capacités est une base essentielle pour la formulation de stratégies cohérentes de développement de capacités. C'est un processus structuré et analytique selon lequel diverses dimensions

de capacités sont évaluées au sein d'un contexte de systèmes élargis, en plus d'être analysées pour des entités et individus spécifiques au sein du système. La publication intitulée « Capacity Assessment in Land Administration » (FIG, 2008) fournit une méthodologie pour de tels besoins d'auto-évaluation de capacités au sein d'un pays par exemple en relation avec des projets financés par des donateurs ou des programmes de réforme foncière. L'évaluation des capacités fournit une référence des aptitudes actuelles des acteurs du secteur foncier, par exemple les institutions foncières du secteur public, le secteur privé, les associations professionnelles et les ONG. Cette référence est alors comparée aux exigences de capacités mentionnées dans la stratégie spécifique de gestion foncière adaptée au contexte du pays, et aux lacunes identifiées qui doivent être corrigées afin de soutenir la gestion foncière adaptée au contexte. Cette information est alors utilisée pour la création d'une stratégie de développement de capacités.

Création d'une stratégie de développement des capacités

Le développement des capacités est un concept plus large que le développement des ressources humaines (DRH) car il met l'accent sur l'ensemble du système, de l'environnement et du contexte dans lequel les individus, les organisations et les sociétés fonctionnent et interagissent. Même si le centre de préoccupation ne concerne qu'une capacité spécifique à accomplir une fonction particulière au sein d'une organisation, il doit toujours y avoir une considération de l'ensemble de l'environnement politique. Le développement des capacités ne signifie pas, bien sûr, qu'il n'y a pas de capacité existante ; il comprend le maintien et le renforcement des capacités existantes des personnes et des organisations à accomplir leurs tâches. Le développement des capacités dans la société peut être abordé à trois niveaux :

- **Niveau social** : il représente le niveau le plus élevé au sein duquel les mesures de capacités sont lancées et observées de manière favorable avec une accentuation concernant la transmission d'une connaissance aussi bien des problèmes clé que des compétences pour la formulation des politiques ainsi que leur exécution. Le développement des capacités à ce niveau se concentre sur le plaidoyer, la sensibilisation ainsi que sur le partage et la diffusion de connaissances.
- **Niveau organisationnel** : ce niveau prend en compte aussi bien les organisations formelles qu'informelles. En ce qui concerne le secteur public, le développement de capacités peut inclure des réformes institutionnelles et organisationnelles de mandats, des processus et des procédures, et la prise de conscience en termes de motivation et de responsabilité. Les corps professionnels disposent de divers moyens leur permettant d'assurer cette conscientisation et la mise à jour des compétences de leurs membres, par exemple à travers des exigences d'accréditation et le Développement Professionnel Continu (DPC). Les organisations communautaires peuvent se former en compétences en matière de plaidoyer afin d'améliorer la prise de conscience, en création, en partage de connaissances, et en autonomisation du citoyen.
- **Niveau individuel** : ce niveau répond aux besoins des individus et des groupes d'individus, leur permettant de fonctionner de manière plus efficace et plus efficiente au sein de l'organisation et au sein d'un système plus élargi. Ce développement des Ressources Humaines concerne la résolution des besoins en capacités à travers des mesures appropriées en matière d'éducation et de formation. Ceci devrait inclure des compétences aussi bien techniques que des capacités d'adaptation et opérationnelles pour l'exécution des tâches importantes. Ceci prendra principalement la forme d'une formation de courte durée sur les bonnes pratiques, d'activités sur le DPC, ainsi que de formations plus formalisées conduisant à l'obtention de certificats, de diplômes, de qualifications postdoctorales, et d'autres acquisitions de compétences et des recherches.



Processus de mobilisation de la communauté. Manille, Philippines. Photo ©ONU-Habitat/ Danilo Antonio.

La gestion foncière constitue un domaine sectoriel et multidisciplinaire commun qui comprend des dimensions techniques, juridiques, managériales, politiques, économiques et institutionnelles. Une réponse adéquate en termes de mesures en développement de capacités doit pouvoir refléter cette caractéristique de base qui prend en compte l'évaluation et le développement aux trois niveaux suivants : social, organisationnel et individuel. Souvent, les problèmes liés aux capacités sont résolus en premier lieu au niveau organisationnel. La capacité organisationnelle – telle que la capacité de l'agence cadastrale nationale ou les processus et l'infrastructure cadastraux – est influencée non seulement par les structures et procédures internes de l'agence, mais aussi par les capacités collectives du personnel d'une part et un nombre de facteurs externes d'autre part.

De tels facteurs externes peuvent être des problèmes d'ordre politique, économique ou culturel, qui freinent ou soutiennent la performance, l'efficacité, et la légitimité ainsi que le niveau général de conscientisation concernant les valeurs des systèmes de gestion foncière. Par cette approche, les mesures de capacité peuvent être traitées dans un contexte social plus compréhensif.

Une caractéristique-clé de l'approche d'adaptation au contexte est l'utilisation d'un réseau local d'agents fonciers formés jouant le rôle d'intermédiaires crédibles travaillant avec les communautés afin de soutenir le processus d'identification et d'adjudication. Cette approche établit la confiance avec les communautés et permet au processus un progrès rapide. La formation, le soutien et la supervision de ces agents fonciers locaux nécessiteront que de nouveaux partenariats solides soient formés avec les associations de professions foncières, les ONG, les OSC et le secteur privé. L'institution de gestion foncière devra introduire une supervision renforcée de ces partenaires accompagnée d'un programme de surveillance de qualité. Le processus de recrutement de

ces agents locaux peut s'avérer très simple : Les postulants doivent démontrer qu'ils sont en mesure de comprendre les images aériennes, de retrouver leur position sur une image et posséder un sens du détail leur permettant de poser des limites. Cette approche a été exécutée avec succès au cours du projet d'enregistrement foncier au Rwanda, voir l'encadré à la fin du chapitre 3.

Au-delà de l'enregistrement initial des droits fonciers, l'approche d'adaptation au contexte de la gestion foncière doit léguer une ressource durable afin de permettre un maintien continu de l'information foncière. Un exemple valable de cette approche est « L'Initiative de Droits Fonciers » du Comité d'Assistance de Réhabilitation des Droits Fonciers du Bangladesh (« BRAC ») (BRAC, 2014). Un élément-clé de ce programme fut la création d'une nouvelle classe de gestionnaires et d'entrepreneurs fonciers du « BRAC » certifiés par le gouvernement. Ces entrepreneurs étaient formés par le « BRAC » afin d'arpenter le terrain et de procéder à la certification des droits fonciers, ainsi que de fournir une gamme d'autres services et la surveillance des droits de l'homme au sein de leurs communautés locales. Les entrepreneurs fonciers ont l'opportunité de générer des revenus de leurs travaux topographiques tout en ayant également l'obligation de fournir localement des études et services topographiques gratuits aux personnes pauvres.

Un autre bon exemple de programme de formation prenant en compte la considération des besoins à court terme immédiats en agents et techniciens fonciers formés ainsi que les besoins à long terme en professionnels qualifiés, fut exécuté au Malawi – voir étude de cas à la fin de ce chapitre (Enemark et Ahene, 2002). Un programme spécial de certificat d'un an a été mis au point pour les commis aux terres afin de doter chacune des quelque 250 autorités traditionnelles d'un commis chargé de s'occuper des questions foncières quotidiennes. Même si cet exemple date du début des années 2000,

la situation décrite est toujours valable pour de nombreux pays en développement en ce qui concerne la mise en œuvre des programmes de réforme foncière.

Mettre en œuvre la stratégie de développement des capacités

De plus en plus, il y a une prise de conscience par rapport aux limites des formations conventionnelles et, le développement des capacités au sein des systèmes et organisations complexes nécessite une approche stratégique à long terme où les initiatives de courtes durée devraient être considérées comme étant un tremplin à l'accomplissement des buts stratégiques à long terme. En accord avec cette réflexion, et en se basant sur l'expérience de l'ONU-Habitat en matière de formation et de développement de capacités, une approche améliorée de la formation et de l'apprentissage a émergé. Le Schéma 7.2 montre ce « cycle de bonnes pratiques d'apprentissage » ou les principes illustrés s'appliquent également bien à plusieurs autres types d'interventions de développement de capacités.

7.2 GESTION DU CHANGEMENT

La mise en œuvre des changements à travers le secteur foncier afin d'accomplir la gestion foncière adaptée au contexte impliquera des déclenchements simultanés d'interventions de changements lors d'un certain nombre de lancements au sein du secteur foncier. Ces interventions doivent être synchronisées avec les activités de développement de capacités correspondantes afin de s'assurer que les compétences et les connaissances se retrouvent au bon endroit, et qu'elles sont attentivement surveillées et évaluées afin de garantir les objectifs fixés. Si les interventions ne fournissent pas les changements attendus et les bénéfiques correspondants alors elles doivent être modifiées par l'augmentation des capacités ou par leur redéfinition ou être supprimées. Lors de la phase d'introduction de la gestion adaptée au contexte, les interventions devront être dynamiques et les « seuils favorables » de changement devront rapidement être identifiés pour un résultat maximal.

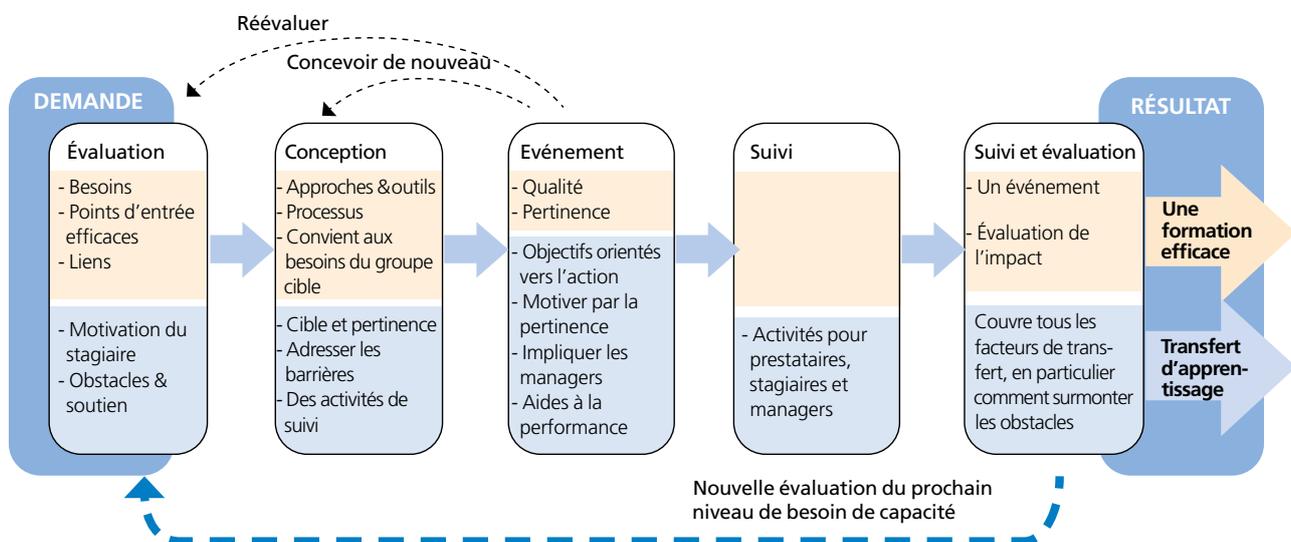


Schéma 7.2 : Cycle d'apprentissage en bonnes pratiques. (ONU-Habitat/GLTN, 2014a).

TABLEAU 7.1 : STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS DE GLTN (ONU-HABITAT/GLTN, 2014A).

But final	But intermédiaire	Objectifs stratégiques
Une capacité suffisante parmi tous les acteurs-clé (y compris les gouvernements, les acteurs non-gouvernementaux, les partenaires du « GLTN », les agents de développement de capacités, les agences multi/bilatérales) afin de promouvoir et implémenter des droits fonciers sécurisés en faveur des femmes et des hommes, pour une réduction de la pauvreté et une croissance économique	Les partenaires stratégiques ont la capacité de développer, promouvoir et implémenter des politiques foncières étant prioritairement en faveur des pauvres et respectant l'égalité des genres, ainsi que l'implantation d'outils et approches pour des pays spécifiques en tant qu'acteurs de changements nationaux, régionaux et mondiaux vers une sécurité des droits fonciers pour tous.	<ul style="list-style-type: none"> • Les agents-clé de développement de capacités concernant le régime foncier (les universités nationales et internationales, les instituts de formation et autres) ont migré d'un curriculum de formations techniques conventionnelles vers l'inclusion d'approches en faveur des pauvres, respectant l'égalité des genres et multidisciplinaires • Au sein de chaque pays, le groupe adéquat de partenaires a la capacité d'adapter, de piloter, d'évaluer, d'utiliser et de disséminer chaque outil

Analyse des acteurs

La formulation des stratégies spécifiques du pays en matière de gestion foncière adaptée au contexte aura identifié les acteurs du secteur foncier. L'étape suivante est un processus d'évaluation de chaque acteur sur l'importance de son rôle au sein de l'initiative de gestion foncière adaptée au contexte d'une part, et sur son niveau actuel d'engagement d'autre part. Ceci est très bien détaillé dans une matrice représentant les axes d'engagement et d'importance. Voir Schéma 7.3 ci-dessous.

Les acteurs ayant le moins de priorités et le niveau d'engagement le plus bas jusqu'à présent se situent dans le coin inférieur gauche de la matrice. Ceux ayant la plus grande importance et le niveau le plus élevé d'engagement se situent dans le coin supérieur droit. Un individu ou une organisation est placé(e) de manière précise sur la grille afin de permettre la différenciation des divers acteurs se retrouvant au sein d'un même quadrant.

D'une manière générale ceux qui se retrouvent soit dans le coin inférieur gauche, soit dans le coin supérieur droit peuvent demeurer ainsi puisqu'ils sont soit déjà reconnus pour leur importance et leur engagement, ce qui doit être maintenu le cas échéant ; soit ils sont

d'une moindre importance et le fait qu'ils ne soient pas assez engagés est peu significatif et sont ainsi placés en arrière-plan.

Les acteurs se retrouvant dans le coin inférieur droit du quadrant, où leur engagement est plus élevé que leur importance indique qu'ils tiennent à être impliqués, mais ont probablement pris plus de temps que leur importance justifierait. Il convient donc d'accorder plus d'attention aux acteurs d'une plus grande importance.

L'écart réel dans l'engagement provient de ceux qui sont jugés importants, mais qui manquent d'un engagement effectif jusqu'à présent. Ils représentent la catégorie la plus importante se situant dans le coin supérieur gauche du quadrant de la matrice et ces acteurs-clé ont besoin d'être plus engagés dans l'initiative de gestion foncière adaptée au contexte.

Identifier et évaluer les agents de changement

Après la hiérarchisation des acteurs, l'étape suivante est l'identification des meilleurs agents de changement du secteur foncier. Des supports d'accélération de changement sont nécessaires et sont fournis à travers les agents de changement identifiés. La compréhension de la complexité du secteur foncier d'un pays nécessite une analyse approfondie des divers acteurs, y compris

les individus, les organisations et les initiatives. Ceci prend en compte leurs capacités et potentialités d'influencer les rapports de force, mais également leur potentialité de créer et de partager de nouvelles connaissances, de développer des messages partagés ainsi que de maintenir des relations au sein du secteur foncier et autres secteurs connexes. Les acteurs sont divers et ont des intérêts et motivations différents. Ceci doit être analysé afin de déterminer comment ils contribuent au changement ayant pour conséquence l'adoption et l'exécution de la gestion foncière adaptée au contexte.

Une des tâches les plus importantes à accomplir au niveau national est l'évaluation et le choix des points de départ de projets et des parties prenantes. Un cadre d'évaluation des acteurs doit être mis en place et s'inspirer du modèle de changement qui peut être appliqué à l'évaluation des parties prenantes, des institutions et des initiatives foncières au sein du pays.

Concevoir et mettre en œuvre les interventions de changement

7.3 SUIVI ET ÉVALUATION

Un cadre d'évaluation est utilisé pour suivre et mesurer l'efficacité des activités de renforcement de capacités

et des interventions de changement et pour fournir également un feedback des améliorations. Cela concerne également l'instauration d'une culture d'auto-surveillance.

Les enseignements tirés de l'examen et de la réflexion sur le programme de gestion du changement devraient être utilisés pour améliorer les approches en vue des changements futurs. Les agents de changement devront être évalués, par exemple, sur leur habileté à communiquer, à présenter, à influencer, à négocier, à atteindre un nombre élevé d'acteurs, à se concentrer sur les parties prenantes avec le maximum d'influence, à maintenir un dynamisme de changement, à fournir un feedback des approches plus élargies de programmes de changement et à fournir les résultats et bénéfices attendus.

Une fois que le premier programme majeur de changement aura été exécuté de manière satisfaisante, des programmes futurs de changement devront être conçus sur la base des connaissances acquises au cours des relations et des travaux de préparation accomplis dans le cadre de ce dernier. Ceci permettra aux futurs changements d'être plus faciles et plus rapides. Il est nécessaire d'établir et de suivre des processus de facilitation des changements continus et d'identifier de nouveaux besoins et de nouvelles tendances (Angehrn et Atherton, 1999).

IMPORTANCE STRATEGIQUE

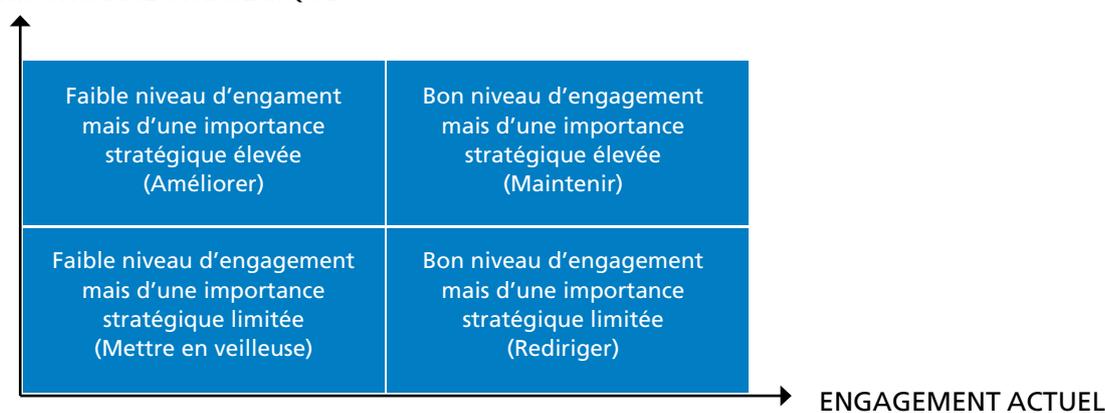


Schéma 7.3 : Matrice de priorité des parties prenantes. (Développée à partir de Mitchell, R. K. et consorts, 1997).

Développement des capacités pour la réforme foncière au Malawi

La politique de réforme foncière nécessite une vision et un engagement à long terme pour son exécution. Dans le cas du Malawi, le processus a débuté au milieu des années 90 et devait prendre entre 15 à 20 ans pour être finalisé. Le projet représente une étape importante dans l'histoire du développement du Malawi d'après les indépendances : afin de créer un environnement moderne pour la protection des droits fonciers, afin de faciliter un accès équitable aux régimes fonciers pour tous et afin d'encourager l'investissement foncier.

Le projet a pris en compte un nombre de sous-éléments tels que la rédaction d'une nouvelle législation foncière et la formalisation des législations foncières coutumières, des enregistrements fonciers pilotes de districts comprenant la cartographie et le bornage, une planification et un contrôle de développement rural/urbain de l'utilisation foncière et un projet de réinstallation foncière.

La mise en œuvre a été initiée en 2001 avec pour priorité le développement de capacités. A ce stade, le Malawi ne comptait que 26 planificateurs physiques qualifiés, 20 professionnels d'évaluation foncière et 12 géomètres accrédités. Le déficit total se situait autour de 400 professionnels et 800 techniciens concernant les positions vacantes au sein du secteur public. En y ajoutant le secteur privé, les besoins à long terme ont plus que doublés.

Un programme agressif de formation d'un personnel qualifié fut initié à travers la fusion d'un programme en cours avec la première moitié du programme de licence permettant ainsi au personnel existant d'être mis à niveau et amélioré afin d'atteindre l'objectif principal de la nouvelle politique foncière. Un programme spécial de certificat d'un an pour les agents fonciers a été développé pour doter chacune des quelque 250 autorités traditionnelles d'un commis chargé de s'occuper des questions foncières quotidiennes.



Source : Enemark et Ahene, 2002

QUESTIONS FRÉQUENTES

1. Comment peut-on maintenir un système à l'échelle nationale dès le départ alors qu'il n'y a que très peu de professionnels pour le soutenir ?

Au cours des dernières décennies, il y a eu de nombreux exemples d'investissements dans les premières phases d'enregistrements au sein des systèmes de gestion foncière à travers le monde où l'investissement initial fut un gaspillage du fait du manque de maintenance consécutive des droits fonciers – Albanie et Malawi, par exemple. Ne commencez pas ce que vous ne pouvez pas achever et maintenir. Les secteurs fonciers des pays en voie de développement sont de manière significative en manque de ressources et un facteur clé de réussite de l'approche de la gestion foncière adaptée au contexte est la planification à long terme du développement des capacités. Ceci doit avoir lieu au sein des secteurs privé et public puisque les Partenariats Public Privé ainsi que l'utilisation de la société civile sera essentiel à des solutions nationales. La production d'une nouvelle génération de professionnels fonciers qui possèdent cette compréhension élargie de la gestion foncière holistique et durable prendra du temps. Le but est de pouvoir mettre en place des ressources et processus afin de soutenir divers types de transactions lors du lancement de l'initiative.

2. Comment peut-on établir, former et maintenir un réseau d'agents locaux fonciers ?

Un nouvel élément crucial au sein de l'approche de gestion foncière adaptée au contexte est l'utilisation d'un réseau d'agents fonciers formés localement qui travailleront en collaboration avec les citoyens et les communautés afin d'enregistrer et maintenir leurs preuves de droit foncier. Ceci permettra une incrémentation essentielle à l'approche d'adaptation au contexte par l'expansion de la diffusion du nombre limité de professionnels fonciers et par la création d'une masse critique de ressources afin de construire rapidement et maintenir des systèmes nationaux de gestion foncière. La formation, le soutien et la supervision de ces agents fonciers localement formés nécessitera de nouveaux partenariats solides avec les associations de géomètres, les ONG, les OSC et le secteur privé. Les institutions de gestion foncière doivent introduire une supervision renforcée de ces partenaires avec un programme de suivi de qualité associé. Une expérience récente au Rwanda indique que le personnel localement formé nécessite une formation très simple afin d'être opérationnel. Avec le temps, ces agents s'organiseront en un réseau indépendant afin de fournir directement leur propre formation, de fournir des services d'appui et d'obtenir des qualifications (comme avec les Entrepreneurs Fonciers du « BRAC » au Bangladesh) qui établira la confiance. Ce cadre d'arpentage doit être reconnu par la FIG.

8. ADOPTION DE L'APPROCHE D'ADAPTATION AU CONTEXTE

La plupart des pays en voie de développement ont des difficultés à trouver une solution à leur grand nombre de problèmes fonciers et ceci est la cause de conflits, bloquant le développement économique et les empêchant d'atteindre leur potentiel. Les investissements existants pour les solutions de gestion foncière ont été sporadiques et n'ont pas fournis les changements et les améliorations nécessaires à grande échelle. Cette gestion foncière non durable bénéficiaient aux riches, aux élites et aux organisations impliquées dans les saisies foncières. Les solutions actuelles ne sont pas efficaces et il est temps de repenser les approches. Des solutions qui sont susceptibles de fournir une sécurité du régime foncier sont nécessaires et doivent être rapidement développées et évolutives.

Ce guide met l'accent sur une approche d'adaptation au contexte réaliste en faveur des pays en voie de développement qui puisse fournir une sécurité foncière pour tout un pays en une génération. Cette nouvelle pensée pleine de courage a évolué en des projets fructueux et innovants au Rwanda, en Ethiopie et au Kirghizistan, par exemple. De forts leaderships et des professionnels fonciers désireux d'adopter des changements sérieux ont appuyé ces projets performants. Les leçons tirées de ces projets ont informé et modelé ce guide.

Ce guide de la gestion foncière adaptée au contexte a présenté le concept et a fourni les principes-clés connectés ainsi qu'une gamme générique de directives à appliquer dans le processus de développement de la stratégie de gestion foncière adaptée au contexte spécifique à un pays. Il a également fourni une ligne directrice détaillée sur la manière dont la construction des cadres spatiaux, juridiques et institutionnels adaptés

au contexte doit être élaborée dans la mise en place de cette approche. Le guide est conçu pour : formuler les stratégies d'adaptation au contextes spécifiques aux pays ; identifier les changements nécessaires dans les cadres spatiaux, juridiques et institutionnels correspondants ; et produire des manuels d'instructions spécifiques à chaque pays afin de soutenir la mise en œuvre de la solution de la gestion foncière adaptée dans les circonstances locales. Ces applications pratiques de l'approche d'adaptation au contexte fourniront des résultats et des partages de connaissances pour l'amélioration de ce guide et pour générer les bonnes pratiques pendant l'exécution de cette approche.

L'approche d'adaptation au contexte fourni aux pays en voie de développement une solution nouvelle, innovante et pragmatique à la gestion foncière. La solution spécifique aux pays s'aligne directement avec les besoins immédiats, est abordable, est flexible et s'adapte à différents types de régime foncier et peut être mise à jour lorsque les nécessités économiques ou sociales et les opportunités surviennent. Elle est très participative, peut être implémentée rapidement et peut fournir une sécurité foncière pour tous. Surtout, l'approche d'adaptation au contexte utilise un point d'entrée à faible risque qui nécessite un travail préparatoire minimal.

La mise en œuvre de l'approche d'adaptation au contexte implique un changement significatif au sein de toutes les parties prenantes du secteur foncier : les politiciens devront mettre au défi les hauts fonctionnaires pour l'adoption de nouvelles approches radicales étant politiquement plus attractives et plus rapides; les hauts fonctionnaires devront convaincre les professionnels fonciers de la nécessité de changer leur rôle ; les citoyens et les communautés devront être préparés à accepter cette approche hautement participative ; les professions juridiques devront être plus flexibles dans leur acceptation des nouvelles formes de sécurité



Réunion d'un groupe de femmes. Pakistan. Photo © Muhibuddin Usamah.

foncière ; et toutes les parties prenantes devront accepter une solution initiale n'étant peut être pas parfaite mais pouvant être améliorée avec le temps.

Comme avec les changements culturels et comportementaux, l'approche devra être gérée de manière sensible sinon une opposition au changement pourra soit arrêter ce modèle d'adaptation, soit le rendre inefficace. Il existe une pression politique grandissante pour le changement qui peut de manière plus efficace soutenir le programme foncier mondial et contribuer aux défis mondiaux du vingt et unième siècle. Cette urgence doit être reflétée dans la marche à suivre et un programme devra être mis sur pied afin de rapidement construire une dynamique autour du mouvement d'adaptation au contexte. Un élément-clé

de ce programme de changement est la mobilisation des institutions foncières mondiales. L'assurance d'une mobilisation et le soutien à la gestion de changement constituent un rôle-clé pour les organisations comme la Banque mondiale, le FAO, L'ONU-Habitat, le « UN-GGIM », la FIG et autres corps professionnels fonciers.

Cette section propose un certain nombre de plaidoyers et d'activités de partage de connaissance nécessaires aux parties prenantes et identifie une gamme de projets afin de tester le guide. Ces activités sont conçues pour déclencher et construire des changements significatifs sur un certain nombre de fronts et de niveaux qui peuvent potentiellement se transformer en un changement radical et se répandre à travers les communautés mondiales de la gestion foncière.

Plaidoyer

Les politiciens et les décideurs du secteur foncier jouent un rôle fondamental dans ce processus de changement et doivent devenir des défenseurs du changement à travers la compréhension des avantages sociaux, environnementaux et économiques de ce parcours de changement. Ce soutien de haut niveau pour le changement permettra le démantèlement de toute barrières empêchant le changement au sein des cadres juridiques et professionnels. Cependant, dans plusieurs pays en voie de développement, les problèmes fonciers sont d'ordre hautement politiques et controversés. Par conséquent, les vecteurs de changement ne peuvent pas juste être conçus aux niveaux les plus élevés, mais devront être initiés à travers des éléments influenceurs situés à d'autres points d'entrée du réseau des parties prenantes du secteur foncier ; et rédigés dans un langage compréhensif.

Les organisations de la famille des Nations Unies ont un rôle significatif à jouer dans cette mobilisation pour le changement. Le « GLTN » aura pour rôle pivot de répandre le message du changement et de fournir les outils de soutien au changement. La Banque Mondiale, l'UN-GGIM, l'ONU-Habitat et le FAO devront s'assurer que les projets de gestion foncière qu'ils soutiennent sont conçus autour de l'adaptation au contexte par défaut. L'approche d'adaptation pour la gestion foncière soutient directement la mise en œuvre des Directives Volontaires. Il y a des possibilités que l'approche soit utilisée de manière innovante dans les zones de priorité des Nations Unies, telles que les situations post conflit. Le soutien à ces applications de haut niveau de l'approche d'adaptation au contexte de la gestion foncière permettra la promotion de la pertinence de cette approche et son appui.

L'UN-GGIM est mandatée pour « fournir une plateforme pour le développement de stratégies efficaces sur la manière de construire et renforcer les capacités nationales sur l'information géospatiale... ». L'UN-GGIM a introduit les activités de gestion foncière au sein de son mandat global de gestion de l'information. L'UN-GGIM gagne de l'influence dans le domaine géospatial et accroît le nombre de normes, par exemple le cadre géodésique, et la direction de la communauté géospatiale des utilisateurs. Par exemple, l'UN-GGIM a publié « A Guide to the Role of Standards in Geospatial Information Management » Guide sur le rôle des normes dans la gestion de l'information géospatiale (UN-GGIM, 2014) qui fournit une excellente base à la gamme de standards disponibles ainsi que des exemples de leur utilisation. L'UN-GGIM aura un rôle important dans la promotion de l'approche d'adaptation au contexte de la gestion foncière.

Appui aux professions

Les cœurs et les pensées des professionnels fonciers doivent être dirigés vers la compréhension complète et l'adoption de l'approche d'adaptation au contexte. Ceci nécessitera que l'avantage d'une telle action soit clairement articulé afin que chaque menace perçue soit dissipée. Les juristes ont un rôle majeur à jouer dans la gestion foncière ; la mise en place des cadres juridiques et légaux et la fourniture de services de gestion foncière dans des pays où le système judiciaire soutient l'enregistrement foncier. Les géomètres jouissent normalement d'un monopole sur la détermination des limites au sein de leur pays, mais dans la majorité des pays en voie de développement, il y a un manque de géomètres par rapport à la demande. Par exemple, l'Ouganda n'avait que 38 géomètres agréés en 2012.

L'approche d'adaptation au contexte créera une plus grande demande en professionnels fonciers puisque le besoin de services augmentera de manière significative. Par exemple, de nouveaux services seront requis afin d'améliorer les preuves de droits fonciers au cours de la continuité des droits, afin de fournir la formation et la supervision des agents fonciers locaux, de gérer de manière efficace l'information foncière et de s'assurer de sa qualité. Ceci représente une grande opportunité pour les professionnels fonciers. Les organisations telles que la FIG et ses associations membres devront promouvoir activement l'adoption de l'approche d'adaptation au contexte de la gestion foncière au sein de leurs membres et permettre à ce que l'expérience et les bonnes pratiques soient partagées à travers les professionnels fonciers.

De plus, les experts en évaluation foncière fournissent des informations et des services en soutien aux taxes foncières et au marché foncier. Le secteur des services financiers donne accès à des prêts hypothécaires et fournissent des opportunités d'investissement fonciers. Les planificateurs font partie intégrante de l'utilisation foncière et des cycles de développement foncier. La diffusion de ces corps professionnels associés est essentielle afin d'obtenir et construire leur soutien pour le changement

Renforcement des Capacités

Un renforcement des capacités efficace est fondamental pour la réussite. La société doit comprendre que les méthodes simples, moins chères et participatives sont aussi efficaces et fiables que les méthodes d'enquêtes par sondage. Les organisations formelles telles que les agences gouvernementales, le secteur privé et les organisations informelles doivent s'assurer que leurs membres et personnel sont avertis et que leurs compétences sont à jour.

Le plus grand changement se concentrera sur le secteur public et impliquera des réformes institutionnelles et organisationnelles. Ceci prendra en compte des modifications des cadres juridiques, des processus et des procédures, et permettra la conscientisation en termes d'avantages et de responsabilités. Les Gouvernements doivent mettre en œuvre des programmes significatifs de renforcement de capacités au sein de leurs institutions foncières.

Bien qu'il existe des besoins en formation de courte durée pour réaliser les approches d'adaptation au contexte de la gestion foncière, il y a une nécessité d'entreprendre une initiative de renforcement des capacités à long terme afin de créer une nouvelle génération de professionnels fonciers dotés d'une profonde compréhension de l'approche d'adaptation au contexte dans la gestion foncière et de la gestion informatique foncière. Les institutions académiques dans le monde entier devront adopter la gestion foncière adaptée au contexte et créer une nouvelle génération de professionnels fonciers. Voir chapitre 7 pour plus de détails.

Mise en œuvre par les premiers utilisateurs

Ce guide fournit une gamme de principes et cadres afin de permettre aux pays de mettre en œuvre la gestion foncière adaptée au contexte. La véritable mise en œuvre nécessitera une série d'étapes, notamment :

- L'obtention de l'engagement des politiciens que le pays adopte l'approche d'adaptation au contexte, développer une stratégie adaptée spécifique au pays pour la gestion foncière et une stratégie d'engagement/communication ;
- Le renforcement des capacités dans le secteur public, le secteur privé, les ONG, les OSC et la société civile, la conception et la mise en œuvre d'une solution TIC pour la gestion foncière adaptée au contexte du pays ;

- L'introduction de réformes du cadre juridique et réglementaire afin d'assurer un soutien juridique de l'approche d'adaptation au contexte, ainsi que des réformes institutionnelles pour améliorer la coordination et construire le cadre institutionnel adapté au contexte approprié ;
- La conception d'un programme d'acquisition de données afin de fournir et actualiser continuellement l'imagerie pour soutenir le cadre spatial adapté au contexte, basé sur les manuels d'instructions spécifiques aux pays ;
- Des essais via des projets pilotes à travers une gamme de régions au sein du pays avec différentes sortes de régimes fonciers, d'utilisations foncières, de topographies et de densités des bâtiments/parcelles. Ceci prendra en compte les premières documentations ainsi que la maintenance des enregistrements fonciers ;
- La formation des agents fonciers locaux leur permettant de jouer le rôle d'intermédiaires fiables ;
- Le déploiement du produit viable minimal concernant l'exécution du programme national de gestion foncière adaptée au contexte à travers le pays qui puisse être évolutif. Ceci fera l'objet de campagnes et fournira une solution de gestion foncière durable qui permettra un maintien efficace des documentations ; et
- L'évaluation, le contrôle et l'amélioration incrémentielle du programme national de gestion foncière adaptée au contexte.

Les partenaires du « GLTN » devront soutenir les premiers utilisateurs de l'approche d'adaptation au contexte. Initialement, cela aura la forme d'une aide dans la formulation des stratégies pour la gestion foncière spécifiques aux pays. La stratégie d'adaptation au contexte spécifique au pays avec les coûts et cadres temporels de mise en œuvre correspondants pourra

ainsi être comparée avec leur stratégie actuelle de gestion foncière afin de mettre en relief les avantages découlant de l'adoption de l'approche d'adaptation au contexte.

Un soutien devra également être fourni aux premiers pays mettant en œuvre les projets pilotes d'adaptation au contexte. Ceci sera similaire à l'Application Mobile de l'USAID pour la Sécurisation des Projets Fonciers en Tanzanie (voir Chapitre 4). Le soutien tiendra compte des éléments suivants :

- La conception du projet pilote ;
- Le conseil en technologie et infrastructure ;
- Un appui dans la sélection des partenaires locaux ;
- Un programme de formation ;
- La conception d'une stratégie d'engagement/communication ;
- Un cadre indépendant de contrôle et d'évaluation.

Partage des connaissances au sein d'un écosystème adapté au contexte

Le partage des connaissances, des expériences, des bonnes pratiques et des outils accessibles sera encouragé et activé via l'écosystème du « GLTN ». L'ultime succès de l'adaptation au contexte dépendra de l'engagement et de l'évolution d'une série de communautés motivées au sein de tout l'écosystème d'adaptation au contexte afin de partager les connaissances, expériences, bonnes pratiques et outils ouverts. La gamme de communautés inclura les citoyens, les ONG/OSC, les universités, les développeurs de programmes informatiques open source, les corps professionnels, les agents fonciers formés localement et les donateurs. Chacune de ces communautés nécessitera différentes formes d'engagements couverts par une Stratégie Générale d'Engagement de la Communauté adaptée au

contexte. Le « GLTN » jouera le rôle d'un facilitateur afin d'amener ces communautés dynamiques vers cet écosystème général adapté au contexte. Voici quelques exemples d'approches d'engagement/sensibilisation qui seront utilisées :

- Une activité initiale sera de promouvoir l'approche d'adaptation au contexte. Ceci comprendra des communiqués de presse, des articles dans les media géospatiaux, la participation et les présentations aux conférences internationales connexes.
- Un site web du GLTN fournira des informations concernant la manière d'une participation active à l'initiative d'adaptation au contexte.
- Un bulletin d'information régulier aux souscripteurs enregistrés fournira des informations mises à jour et sera complété par une présence sur les médias sociaux, par exemple LinkedIn, Facebook et Twitter, alertant les abonnés des récents développements.
- Les développeurs de logiciels open source seront engagés à travers des « hackathons » et des sessions spéciales au cours des conférences telles que les FOSS. Cet engagement sera renforcé à travers des conseillers techniques actifs au sein de la communauté « geo open source ».
- Des supports de formation disponibles sur le site web du « GLTN » aidera à la promotion et à l'encouragement de l'adoption de l'adaptation au contexte. Les sessions de « e-learning », sous forme de vidéos de courtes durée (de 5 – 7 minutes de long), en plusieurs langues sous-titrées expliqueront le concept d'adaptation au contexte aux preneurs de décisions. Des supports de formation plus intensifs, des guides d'utilisation, des kits de logiciels de développement, etc. seront développés en partenariat avec les fournisseurs de technologies et les développeurs d'applications.
- Des vidéos d'adoption et d'utilisation réelles de l'approche d'adaptation au contexte seront développées avec les utilisateurs et les exécuteurs et seront diffusées via YouTube, etc. Le site web du « GLTN » fournira un forum naturel afin d'établir un réseau de praticiens, mettant en contact les partenaires technologiques avec les utilisateurs, etc. afin de partager les idées et les expériences.
- Au fur et à mesure que de nouvelles formations et que le contenu et les matériels d'apprentissage sont rendus disponibles sur le site web du GLTN, les abonnés seront alertés via les media sociaux.
- L'adoption de l'approche d'adaptation au contexte peut être encore promue par l'engagement avec les universités et les institutions d'enseignement supérieur. Les matériels pour les instructeurs peuvent être conçus afin d'encourager les institutions à inclure des modules de gestion foncière adaptée au contexte. Cette communauté académique sera essentielle au renforcement de capacités d'adaptation au contexte.

Il est attendu que cette publication pave la voie vers la mise en œuvre de systèmes de gestion foncière durable et abordable permettant une sécurité foncière pour tous, un aménagement du territoire efficace et une gestion judicieuse des ressources naturelles. Ceci, en retour, facilitera la croissance économique, l'équité sociale et la durabilité de l'environnement.

BIBLIOGRAPHIE

Abza T., G. Abebe and R. Bennett (2015). « Implementation Challenges of the Rural Land Administration System in Ethiopia: Issues on land certification and information system ». **Abza**

Abza T., G. Abebe et R. Bennett (2015). « Implementation Challenges of the Rural Land Administration System in Ethiopia: Issues on land certification and information system ». Comptes rendus de la Conférence de la Banque mondiale sur les Terres et la Pauvreté, Washington D.C., du 23 au 27 mars 2015. <https://research.utwente.nl/en/publications/implementation-challenges-of-the-rural-land-administration-system>

Adlington G., V. Stanley, M. B. Palmissano, S. Satana and R. Baldwin (2009). « Land Administration and Management Projects (LAMP) in the Europe and Central Asia Region (ECA) – Experiences, lessons learnt and the future agenda ». Comptes rendus de la FIG / Conférence de la Banque Mondiale sur la Gouvernance Foncière en Support aux « MDC » adressant les Nouveaux Défis. Washington, du 9 au 10 mars 2009. Disponible sur : https://www.fig.net/resources/proceedings/2009/fig_wb_2009/papers/sys/sys_3_adlington_1.pdf

Angehrm, A. et J. Atherton (1999). « A Conceptual Framework for Assessing Development Programmes for Change Agents ». Disponible sur : https://mycalt.insead.edu/Publication/conference/1999-ecis-A_Conceptual_Framework_for_Assessing_Development_Programmes_for_Change_Agents.pdf

Antonio, D., J. Gitau and S. Njogu (2014). « Addressing the Information Requirements of the Urban Poor: STDM Pilot in Uganda ». ONU-Habitat/GLTN. Nairobi.

Augustinus, C. et C. Lemmen (2011). « What is required to bring the social element into land administration? Moving from the Land Administration Domain Model to the Social Tenure Domain Model ». Conférence annuelle de la Banque mondiale sur les terres et la pauvreté. Banque mondiale, Washington D.C., États-Unis, du 18 au 20 avril 2011. Disponible sur : https://www.researchgate.net/publication/303810230_What_is_required_to_bring_the_social_element_into_land_administration_Moving_from_the_Land_Administration_Domain_Model_to_the_Social_Tenure_Domain_Model

Barnes, G., M. DiGiano etc. Augustinus (2015). « Ejido Land Tenure and Registration System: Mexico Case Study - Synthesis Report ». ONU-Habitat/GLTN, Nairobi, Kenya. Disponible sur : <https://gltn.net/download/ejido-land-tenure-and-registration-system-mexico-case-study-synthesis-report-eng-2015/>

Barry, M. et C. Augustinus (2015). « Property theory, metaphors and the continuum of land rights ». ONU-Habitat/GLTN, Nairobi, Kenya. Disponible sur : <https://gltn.net/download/property-theory-metaphors-and-the-continuum-of-land-rights/>

BIBLIOGRAPHIE

Bell, K. C. (2009). « Trends in Land Administration and Management with Particular Reference to World Bank Support for Projects in the East Asian Region ». Comptes rendus de la Conférence régionale de la FIG, Hanoi, Vietnam, octobre, 2009. Disponible sur : https://www.fig.net/resources/monthly_articles/2009/november_2009/november_2009_bell.pdf

Burns, T. (2007). « Land Administration Reform: Indicators of Success and Future Challenges ». Disponible sur : <http://documents.worldbank.org/curated/en/771101468160190062/Land-administration-reform-indicators-of-success-and-future-challenges>

BRAC (2014). « The land and its discontents – can social enterprises and empathy help? ». Disponible sur : <http://blog.brac.net/the-land-and-its-discontents-can-social-enterprise-and-empathy-help/>

Byamugisha, F. (2013). « Securing Africa's Land for Shared Prosperity – A programme to scale up reforms and investments ». Banque mondiale : Washington D.C. Disponible sur : <http://www.scribd.com/doc/144377306/Securing-Africa-s-Land-for-Shared-Prosperity>

Byamugisha, F., T. Burns, c. Evtimov, S. Satana G. Zulsdorf (2012). « Appraising Investments and Technologies for Surveying and Mapping for Land Administration in sub-Sahara Africa ». Banque Mondiale. Rapport.

Dale, P. et J. McLaughlin (1999). « Land Administration ». Oxford University Press.

Deininger, K., D. Byerlee, J. Lindsay, A. Norton, H. Selod et M. Stickler (2011). « Rising Global Interest in Farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits? ». Washington D.C. : Banque mondiale Disponible sur : <http://documents.worldbank.org/curated/en/998581468184149953/Rising-global-interest-in-farmland-can-it-lead-to-sustainable-and-equitable-benefits>

Edwards, O. (2014). « Delivering Large-Scale Land Certification Programmes; Lessons learned from the Rwanda Land Tenure Regularization Programme ». Conférence annuelle de la Banque mondiale sur les terres et la pauvreté. Washington D.C., 24-27 Mars 2014. Disponible sur : <https://dai-global-developments.com/articles/delivering-large-scale-land-certification-programmes-lessons-from-rwanda>

Enemark, S. (2015). « Fit-For-Purpose Land Administration in Support of the Post 2015 Global Agenda ». Comptes rendus de la Conférence de la Banque mondiale sur les terres et la pauvreté, Washington D.C., du 23 au 27 mars, 2015. Disponible sur : <https://www.oicrf.org/-/fit-for-purpose-land-administration-in-support-of-the-post-2015-agenda>

Enemark, S. (2014). « Global Agenda for Sustainable Development. Geospatial World », avril 2014, p 24 à 32 [de la version anglaise]. Disponible sur : <https://www.geospatialworld.net/article/global-agenda-for-sustainable-development/>

BIBLIOGRAPHIE

Enemark, S. (2004). « Building Land Information Policies ». Comptes rendus du forum des Nations Unies, FIG et PC IDEA intitulé « Inter-regional Special Forum on the Development of Land Information Policies in the Americas. Aguascalientes », Mexico, du 26 au 27 octobre 2004. Disponible sur : https://www.fig.net/resources/proceedings/2004/mexico/papers_eng/ts2_enemark_eng.pdf

Enemark, S., L. Hvingel et D. Galland (2014). « Land Administration, Planning and Human rights. » « Planning Theory », vol. 13. N° 4, p 331 à 348 [de la version anglaise]. Disponible sur : <https://vbn.aau.dk/da/publications/land-administration-planning-and-human-rights>

Enemark, S. et R. McLaren (2008). « Preventing Informal Urban Development - Through Means of Sustainable Land Use Control. ». Comptes rendus des activités de la semaine de Travail de la FIG, Stockholm, Suède, du 14 au 19 juin 2008. Disponible sur : https://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig2008/ppt/ts08a/ts08a_01_enemark_mclaren_ppt_2734.pdf

Enemark, S. et R. Ahene (2002). « Capacity Building in Land Management – Implementing land policy reforms in Malawi ». Comptes rendus du Congrès International de la FIG XXII, Washington, D.C., États-Unis, du 19 au 26 avril, 2002. https://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig_2002/Ts7-7/TS7_7_enemark_ahene.pdf

FAO (2017). « Governance of Tenure Technical Guide - Creating a system to record tenure rights and first registration ». Disponible sur : <http://www.fao.org/3/i7559en/i7559EN.pdf>

FAO (2013). « Trends and impacts of foreign investment in developing country agriculture – Evidence from case studies ». Rome. Disponible sur : <http://www.fao.org/economic/est/publications/trends/en/>

FAO (2012). Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. Rome. Disponible sur : <http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf>

FAO (2007). Bonne gouvernance des régimes fonciers et de la gestion des terres. FAO, études sur les régimes fonciers n° 9. Rome. Disponible sur : <http://www.fao.org/3/a1179e/a1179e00.pdf>

FIG (2010). « Hanoi Declaration – Land Acquisition in Emerging Economies ». Publications n° 51 de la FIG, Bureaux de FIG, Copenhague. Disponible sur : <http://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub51/figpub51.pdf>

FIG (2008). « Capacity Assessment in Land Administration ». Publications n° 41 de la FIG, Bureaux de la FIG, Copenhague. Disponible sur : <http://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub41/figpub41.asp>

FIG et GLTN (2010). « The Social Tenure Domain Model – A pro-poor land tool ». Publications n° 52 de la FIG, Bureaux de la FIG, Copenhague. Disponible sur : <http://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub52/figpub52.pdf>

BIBLIOGRAPHIE

FIG et BM (2014). « Fit-For-Purpose Land Administration ». Publications n° 60 de la FIG, Bureaux de la FIG, Copenhague. Disponible sur : <http://www.fig.net/pub/figpub/pub60/figpub60.htm>

Grant, D. (2015). Notes non publiées du séminaire de discussion, RMIT, Melbourne, février 2015.

ISO (2012). ISO 19152:2012, « Geographic Information - Land Administration Domain Model ». 1ère édition, Genève, Suisse. Disponible sur : <https://www.iso.org/standard/51206.html>

Laarakker, P., Y. Georgiadou et J. Zevenbergen (2014). « Person, Parcel, Power - Towards an Extended Model for Land Registration ». Comptes rendus du Congrès de la FIG, Kuala Lumpur, Malaisie, du 16 au 21 juin 2014. Disponible sur : https://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig2014/papers/TS05C/TS05C_laarakker_georgiadou_et_al_7394.pdf

Land Matrix (2015). « The Online Public Database on Land Deals ». Disponible sur : <http://www.landmatrix.org/en/>

Lemmen, C., R. Bennett, R. McLaren et S. Enemark (2015). « A New Era in Land Administration Emerges ». GIM International, janvier 2015, p 22 à 25 [de la version anglaise]. Disponible sur : <https://www.gim-international.com/content/article/a-new-era-in-land-administration-emerges>

Lemmen, C., J. du Plessis, C. Augustinus, P. Laarakker, K. de Zeeuw, P. Saers et M. Molendijk (2015). « The Operationalization of the 'Continuum of Land Rights' at Country Level ». Comptes rendus de la Conférence Annuelle de la Banque mondiale sur les Terres et la Pauvreté, Washington D.C., du 23 au 27 mars 2015. Disponible sur : <https://www.oicrf.org/-/the-operationalisation-of-the-continuum-of-land-rights-at-country-level>

Lemmen, C., J. Zevenbergen, M. Lengoiboni, K. Deininger et T. Burns (2009). « First experiences with high-resolution imagery based adjudication approach for social tenure domain models in Ethiopia ». Comptes rendus de la Conférence de la FIG/Banque mondiale. Gouvernance foncière en soutien des objectifs du millénaire pour le développement, 9 et 10 mars 2009, Washington D.C. Disponible sur : https://www.researchgate.net/publication/43090344_First_experiences_with_High_Resolution_Imagery_Based_Adjudication_Approach_for_Social_Tenure_Domain_Model_in_Ethiopia

Mandimika, P. et E. Matthaei (2014). « The Flexible Land Tenure System in Namibia: Integrating Urban Land Rights into the National Land Reform Programme ». Comptes rendus de la Conférence Annuelle de la Banque Mondiale sur les Terres et la Pauvreté, Washington D.C., du 24 au 27 mars 2014. Disponible sur : <https://www.oicrf.org/-/flexible-land-titling-in-namibia-integrating-urban-land-rights-into-the-national-land-reform-programme>

McLaren, R. (2011). « Crowdsourcing Support of Land Administration ». RICS research paper. Londres. Disponible sur : <https://www.oicrf.org/-/crowdsourcing-support-of-land-administration-a-partnership-approach>

BIBLIOGRAPHIE

McLaren, R. (2015). « How Big is Global Insecurity of Tenure » GIM International, nov. 2015. Disponible sur : <https://www.gim-international.com/content/article/how-big-is-global-insecurity-of-tenure-2>

Mitchell, R. K., B. R. Agle et D.J. Wood. (1997). « Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What really Counts ». *Academy of Management Review*, Revue 1997, vol. 22, n° 4, 853-886. Disponible sur : <https://journals.aom.org/doi/abs/10.5465/amr.1997.9711022105>

Mitchell, D., S. Enemark et P. van der Molen (2015). « Climate Resilient Urban Development: Why responsible land governance is important ». « *Land Use Policy* », vol. 48, novembre 2015, p 190 à 198 [de la version anglaise].

Sagashya, D. et C. English (2009). « Designing and Establishing a Land Administration System for Rwanda: Technical and Economic Analysis ». Comptes rendus de la Conférence de FIG/Banque Mondiale intitulée « Conference [on] Land governance in support of the Millennium Development Goals », du 9 au 10 mars, 2009, Washington D.C. Disponible sur : https://www.fig.net/resources/proceedings/2009/fig_wb_2009/papers/sys/sys_2_english_sagashya.pdf

Saers, P., C. Lemmen, D. Antonio, C. Augustinus, M. Molendijk et K. de Zeeuw (2015). « Social Tenure Domain Model - A Strategy towards Country Implementation ». Documents présentés à la Conférence annuelle de la Banque mondiale intitulée « World Bank Conference on Land and Poverty », Washington D.C., Etats-Unis, mars 2015. Disponible sur : https://www.researchgate.net/profile/Christiaan-Lemmen/publication/280445453_Strategy_for_the_further_development_use_application_and_dissemination_of_the_GLTN_Tool_%27Social_Tenure_Domain_Model_STDM%27with_focus_on_Country_Level_Implementation/links/55b519b408aec0e5f436a671/Strategy-for-the-further-development-use-application-and-dissemination-of-the-GLTN-Tool-Social-Tenure-Domain-Model-STDMwith-focus-on-Country-Level-Implementation.pdf

Simpson, S. R. (1976). « Land Law and Registration ». Cambridge University Press.

Sparrow, M.K. (2000). « The Regulatory Craft. Council for Excellence in Government », « Brookings Institution Press », Washington D.C.

Suha, S., M. Törhönen, A. Anand et G. Adlington (2014). « Economic Impact of 20 Years of ECA Land Registration Projects ». Comptes rendus de la Conférence de la Banque Mondiale intitulée « Conference on Land and Poverty », Washington D.C., mars 2014. Disponible sur : <https://www.oicrf.org/-economic-impact-of-20-years-of-eca-land-registration-projects>

Thompson, B. et A. Waller (2011). « The Role of Cloud Computing in Commercial Property ». « Coventry: Royal Institute of Chartered Surveyors (RICS) ». Londres.

BIBLIOGRAPHIE

Transparency International (2014). Indice de Perception de la Corruption 2014. Disponible sur : <https://www.transparency.org/en/cpi/2014/index/dnk>

Gouvernement de la Grande Bretagne (2008). « Location Strategy ». Disponible sur : <http://ggim.un.org/knowledgebase/Attachment2210.aspx?AttachmentType=1>

Gouvernement de la Grande Bretagne (2005). « Routes to Better Regulation ». Disponible sur : <https://www.eesc.europa.eu/en/documents/routes-better-regulation-guide-alternatives-classic-regulation>

Gouvernement de la Grande Bretagne (1997). « Better Regulation Task Force – Principles of Good Regulation ». Disponible sur : <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20100407173247/http://archive.cabinetoffice.gov.uk/brc/upload/assets/www.brc.gov.uk/principlesleaflet.pdf>

Nations Unies (2015). « 2015 is the Time for Global Action ». Disponible sur : <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2015/02/time-for-global-action-2015/>

Nations Unies (2014a). Objectifs du Millénaire pour le développement Rapport 2014. Disponible sur : <https://www.un.org/en/development/desa/publications/mdg-report-2014.html>

Nations Unies (2014b). « Open Working Group Proposal for Sustainable Development Goals ». Disponible sur : <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=1579&menu=1300>

PNUD (1998). « Capacity Assessment and Development ». New York. Disponible sur : <https://www.cbd.int/doc/pa/tools/Capacity%20assessment%20and%20development.pdf>

ONU-CEA, LPI (2011). « Framework and Guidelines on Land Policy in Africa ». Disponible sur : https://www.un.org/en/land-natural-resources-conflict/pdfs/35-EN-%20Land%20Policy%20Report_ENG%20181010pdf.pdf

CEE-ONU (2005). « Land Administration in the UNECE Region ». New York et Genève. Disponible sur : <https://unece.org/housing-and-land-management/publications/land-administration-unece-region-development-trends-and>

CEE-ONU (1996). « Land Administration Guidelines ». New York et Genève. Disponible sur : <https://unece.org/DAM/hlm/documents/Publications/land.administration.guidelines.e.pdf>

UN-GGIM (2014). « A Guide to the Role of Standards in Geospatial Information Management ». New York. Disponible sur : <https://ggim.un.org/documents/standards%20guide%20for%20ungim%20-%20final.pdf>

ONU-Habitat (2012). « State of the World's Cities 2102/13 ». Nairobi. Disponible sur : <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/745habitat.pdf>

BIBLIOGRAPHIE

ONU-Habitat (2004). « Pro Poor Land Management – Integrating slums into city planning approaches ». Nairobi. Disponible sur : <https://unhabitat.org/pro-poor-land-management-integrating-slums-into-city-planning-approaches>

ONU-Habitat/GLTN (2015). « Costing and Financing of Land Administration Services (CoFLAS) in Developing Countries ». Nairobi. <https://gltn.net/download/framework-for-costing-and-financing-land-administration-services-coflas/>

ONU-Habitat/GLTN (2014a). « GLTN Capacity Development Strategy ». Nairobi. Disponible sur: <https://gltn.net/download/7638/>

ONU-Habitat/GLTN (2014b). « Addressing the Information Requirements of the Urban Poor ». Disponible sur : <https://gltn.net/download/addressing-the-information-requirements-of-the-urban-poor-stdm-pilot-in-uganda-eng-2014/>

ONU-Habitat/GLTN (2014c). « Global Land Indicators Initiative (GLII): Progress and Prospects ». Nairobi. Disponible sur : <https://gltn.net/download/global-land-indicators-initiative-glii-progress-and-prospects/>

ONU-Habitat/GLTN (2012a). « Handling Land – Innovative Tools for Land Governance and Secure Tenure ». Nairobi. Disponible sur : <https://gltn.net/2012/04/03/handling-land-innovative-tools-for-land-governance-and-secure-tenure-eng-2012/>

ONU-Habitat/GLTN (2012b). « Designing a Land Records System for the Poor ». Nairobi. Disponible sur : http://gltn.net/downloads/GLTN%20Documents/3319_alt.pdf

ONU-Habitat/GLTN (2011). « Securing land rights for Indigenous Peoples in cities ». Nairobi. Disponible sur : <https://unhabitat.org/securing-land-rights-for-indigenous-peoples-in-cities>

ONU-Habitat/GLTN (2010). « Count me in: Surveying for tenure security and urban land management ». Nairobi. Disponible sur : http://www.stdm.gltn.net/docs/Count-Me-In_English_2010.pdf

ONU-Habitat/GLTN (2008a). « Secure Land Rights for All ». Nairobi. Disponible sur : <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Secure%20Land%20Rights%20for%20All.pdf>

ONU-Habitat/GLTN (2008b). « Gender evaluation criteria for large-scale land tools ». Disponible sur : <https://gltn.net/download/gender-evaluation-criteria-for-large-scale-land-tools/>

Warnest, M. et K. C. Bell (2009). « Information and Communications Technology (ICT) Utilization in Land Administration: 1. East Asia Region, 2. Indonesia, 3. Lao PDR, 4. Philippines, 5. Vietnam, Agriculture and Rural Development (ARD) Notes (series of 5) », Banque Mondiale : Washington D.C., mars 2009.

BIBLIOGRAPHIE

Wehrmann, B. et D. Antonio (2015). « Applications of the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security (VGGT) in Urban and Peri-Urban Areas: Key Concepts, Considerations and Prospects ». ONU-Habitat/GLTN. Nairobi. « What3words » (2015). « The simplest way to communicate location ». Disponible sur : <http://what3words.com/>

Williamson, I., S. Enemark, J. Wallace et A. Rajabifard (2010). « Land Administration Systems for Sustainable Development. ESRI Academic Press », Redlands, Californie, Etats-Unis. Disponible sur : <https://www.esri.com/en-us/industries/government/departments/land-administration/offers/e-book>

Banque Mondiale (2011). « Land Governance Assessment Framework ». Washington D.C. Disponible sur : <https://www.worldbank.org/en/programs/land-governance-assessment-framework>

Banque mondiale (2015). Rapport « Doing Business » 2015. Washington D.C. Disponible sur : <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/20483/DB15-Full-Report.pdf>

Zevenbergen, J. et R. M. Bennett (2015). « The Visible Boundary: More than just a line between coordinates ». Exposé présenté durant la semaine de travail de la FIG, du 17 au 21 mai, Sofia, Bulgarie. Disponible sur : http://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig2015/ppt/ts03b/TS03B_zevenbergen_bennett_7596_ppt.pdf

Zevenbergen, J., W. De Vries et R. Bennett (eds.) (2015). « Advances in Responsible Land Administration ». « CRC Press, Taylor & Francis Group ». Disponible sur : <https://www.crcpress.com/Advances-in-Responsible-Land-Administration/Zevenbergen-Vries-Bennett/9781498719599>

Zevenbergen, J., C. Augustinus, D. Antonio et R. Bennett (2013). « Pro-poor land administration: Principles for recording the land rights of the underrepresented ». Extrait de : « Land Use Policy », 31 (2013) p. 595 à 604 [de la version anglaise].

Zevenbergen, J., C. Augustinus et R. Bennett (2012). « Towards a design for a pro-poor land recordation system ». Exposé présenté à la Conférence Annuelle de la Banque mondiale intitulée « Conference on Land and Poverty », Banque mondiale, Washington D.C., du 23 au 26 avril 2012. Disponible sur : https://www.researchgate.net/publication/258209422_Towards_a_design_for_a_pro_-_poor_land_recordation_system_powerpoint

Zevenbergen, J., C. Augustinus and R. Bennett (2012). Towards a design for a pro-poor land recordation system. Paper presented at the Annual World Bank Conference on Land and Poverty, World Bank, Washington D.C., April 23-26, 2012. Available at: Disponible sur : https://www.researchgate.net/publication/258209422_Towards_a_design_for_a_pro_-_poor_land_recordation_system_powerpoint



ANNEXES

A. DÉVELOPPEMENT DE L'INFRASTRUCTURE TIC

Cette annexe fournit les lignes directrices sur la définition d'une stratégie TIC pour la gestion foncière adaptée au contexte.

Bien que la solution TIC finale soit sophistiquée, évolutive au niveau national et qu'elle comporte des fonctions de soutien telles que les signatures électroniques, la transmission électronique et les services en nuage, par exemple, il convient de souligner que les solutions TIC initiales devront être assez simples pour tenir compte des limites de l'infrastructure de télécommunications et des compétences en matière de TIC dans de nombreux pays en développement. Toutefois, la solution TIC peut être améliorée au fil du temps, une approche qui est plus durable que des mises en œuvre plus ambitieuses et plus rapides.

Il y a une tendance des programmes des systèmes de gestion foncière nationale des pays en voie de développement à investir dans des solutions TIC coûteuses et complexes dès le lancement des programmes. Cela s'avère rarement être un succès. Plutôt, les solutions TIC initiales devraient prendre exemple sur l'approche du produit viable minimal recommandée pour la gestion foncière adaptée au contexte. Cela sera initialement axé sur un ensemble d'outils afin de permettre la saisie des droits fonciers comme souligné dans la Section 4.2. Une solution TIC plus simple et moins coûteuse au début du programme permettra une flexibilité dans la prise en compte des changements dans les processus opérationnels, les besoins des bénéficiaires et la disponibilité des ressources, identifiés au travers d'une évaluation des opérations initiales. Cependant, amélioration

incrémentielle ne signifie pas fragmentation. Les améliorations concernant les TIC doivent être gérées dans le cadre d'une stratégie des TIC convenue qui est directement façonnée par la stratégie opérationnelle définie au sein de la stratégie de gestion foncière spécifique adaptée au contexte du pays.

Principes de la stratégie des TIC

Une stratégie des TIC doit être formulée pour l'organisation de la gestion foncière qui puisse fournir un soutien aux opérations de gestion foncière adaptée au contexte, livrer des solutions évolutives pour une couverture nationale et être durables. Les principes suivants devront renforcer la stratégie des TIC :

- **Les programmes politiques et de prestation des services devront utiliser les canaux d'engagement les mieux appropriés.** Les canaux conventionnels vers les bénéficiaires, y compris les bureaux mobiles, devront être soutenus afin d'éviter la scission numérique causée par la limitation en infrastructure de télécommunication dans les pays en voie de développement. Cependant, au fur et à mesure que les infrastructures de télécommunication viennent à maturité, en l'occurrence la couverture en téléphonie mobile, la stratégie devra alors rendre disponibles l'utilisation et l'accès à l'information et aux services à travers les services électroniques et les canaux numériques, le cas échéant.
- **Les programmes politiques et de prestation des services devront de plus en plus être co-conçus et co-produits.** Les citoyens et les entreprises devront être consultés et impliqués dans la conception et la production des politiques et des prestations des services, le cas échéant. Ceci est très important pour un succès à long terme et les solutions devront prendre en compte les populations marginalisées.

ANNEXES

- **L'information devra être partagée, ouverte et gérée dans la limite de la sécurité et de la confidentialité.** L'information et les données devront être partagées entre le gouvernement et les citoyens, dans les limites de la confidentialité, afin de permettre une prestation de service intégré, une meilleure prise de décision et l'innovation. Cette interopérabilité devra être rendue possible par l'adoption de normes techniques, et de données en découlant. Le partage des informations devra être soumis à la confidentialité, à la sécurité et aux autres obligations statutaires. Les données devront être rendues disponibles dans des formats ouverts et lisibles à la machine et gérées comme un actif de l'état, avec des responsabilités claires.
- **Les projets TIC devront très tôt être échelonnés et focalisés sur la gestion des risques et la livraison de bénéfices opérationnels.** Les projets d'adaptation au contexte ont des exigences significatives et doivent être conçus, livrés et évalués selon des bénéfices opérationnels responsables clairement articulés, clairement définis et distribués aux niveaux de gestion appropriés. Les grands projets devront être divisés en de plus petites étapes, plus facilement gérables afin d'améliorer les délais de livraison et réduire le risque d'échec. Le point de départ devrait être le produit viable minimal.
- **La concurrence devra être développée afin de permettre une efficacité et une innovation dans les systèmes et services des TIC.** Des mécanismes de marché devront être utilisés afin de promouvoir l'efficacité et l'innovation dans les systèmes et services des TIC. Des contrats de durée plus courte et des standards ouverts devront être favorisés afin d'augmenter la concurrence et prévenir le verrouillage de technologie ou qu'un fournisseur obtienne une part trop élevée et disproportionnée du marché.
- **Les services TIC devront bénéficier des capacités de l'industrie.** Les capacités du marché à fournir de la valeur ajoutée et des solutions innovatrices qui améliorent les prestations de services du gouvernement devront être analysées. Les logiciels commerciaux (« COTS ») devront être adoptés si possible comme solution d'externalisation. Les composantes devront être réutilisées au travers des API. Les parties prenantes et les industries devront s'engager dès le départ, se concentrant sur les résultats opérationnels en adaptant les processus évitant ainsi une personnalisation.
- **Les systèmes des TIC devront être interopérables, modulaires et réutilisables.** Ils devront être conçus et améliorés afin d'encourager leur réutilisation et interopérabilité. Les solutions devront être réutilisées et partagées, et les projets exécutés en commun au sein du gouvernement devront être adoptés lorsque les exigences sont étroitement liées. Par exemple, l'évaluation adaptée au contexte et la planification spatiale.
- **La technologie devra être testée et adoptée afin de promouvoir de meilleurs résultats.** La technologie devra être testée afin d'explorer de nouvelles options et bénéficier de nouvelles technologies à risques réduits. Ceci permettra aux conceptions et prestations de services d'être innovatrices. Les tests devront utiliser les « COTS » ou des solutions hybrides, dans la mesure du possible.
- **Etablir la confiance.** La confiance publique devra être établie à travers le maintien de la confidentialité et la sécurité de l'information. Ceci renforcera la capacité d'utilisation des canaux numériques.
- **Simplifier par la conception.** La complexité, la fragmentation et la duplication devront être supprimées et les procédés opérationnels reconçus de bout en bout.

- **Guider par l'ensemble de la politique des TIC du gouvernement.** La stratégie de gestion foncière adaptée au contexte ne peut être développée de manière isolée du reste du gouvernement. La stratégie des TIC devra être guidée par l'ensemble de la politique des TIC du gouvernement. Ceci sera très probablement renseigné par la stratégie du gouvernement pour la société numérique, la e-gouvernance et les principes adoptés d'un Gouvernement Ouvert. Le gouvernement aura également mandaté des standards et des infrastructures de TIC, par exemple des centres de données dotés d'une capacité de restauration et de récupération de données en cas de catastrophe, pour usage au sein du gouvernement afin de promouvoir l'utilisation des ressources partagées.

Gouvernance et Gestion des TIC

Dispositions de la gouvernance. Le profil et la gouvernance du département des TIC devront être situés au plus haut niveau de l'institution de gestion foncière afin d'assurer un maximum de profitabilité des TIC. Il est par conséquent recommandé que le Directeur des Systèmes d'information siège au conseil de l'institution.

Il doit y avoir des responsabilités claires concernant la gestion des composantes des TIC au sein de l'organisation. Le département des TIC devra avoir la responsabilité des systèmes de TIC et de l'infrastructure correspondante, y compris l'infrastructure des télécommunications. Il devra avoir la responsabilité des données et des procédures opérationnelles associées. Cependant, lorsque les services de e-gouvernement impliquent une coopération intra gouvernementale alors la propriété de ces procédures opérationnelles peut aussi bien appartenir à d'autres parties du gouvernement.

Soutien et gestion du maintien. Le département des TIC devra établir un soutien pour l'utilisateur final avec chacun des fournisseurs des TIC. Les procédures techniques de soutien devront faire partie intégrante des Accords de Niveaux de Service avec les fournisseurs de TIC. Un service d'assistance devra être établi afin de soutenir les bénéficiaires externes utilisant les services d'information. Au fil du temps, il pourra y avoir un besoin pour un service d'assistance disponible 24h/24. La maintenance des matériels, logiciels et réseaux informatiques devra être établie avec les fournisseurs à travers les Accords de Niveaux de Services dotés de critères de performances strictes pouvant être contrôlés.

Partager les investissements dans les TIC par le biais d'une collaboration inter-agences, par exemple un guichet unique.

Trop souvent, les investissements dans les TIC sont isolés au sein des projets et ne prennent pas en compte la possibilité d'un plus grand partage et d'une réutilisation des ressources. Cette perspective étroite a conduit, par exemple, vers des achats multiples de la même imagerie de télédétection par différentes agences et la génération de plusieurs cartes de base ayant des spécifications différentes. A part l'approche de collaboration simple, l'adoption de standards d'interopérabilité et des services web permet une promotion de l'implémentation de services partagés résultant en la création de l'Infrastructure Nationale de Données Géospatiales (INDG) – voir Schéma A.1. Une telle infrastructure connecte les personnes aux services de l'information géospatiale afin de prendre des décisions mieux éclairées. Cette approche permet à différentes agences d'accéder et d'utiliser les mêmes informations géospatiales, réduisant ainsi les coûts initiaux et de maintenance continue. Par exemple, les cartographies et imageries

LE MODÈLE D'INFRASTRUCTURE

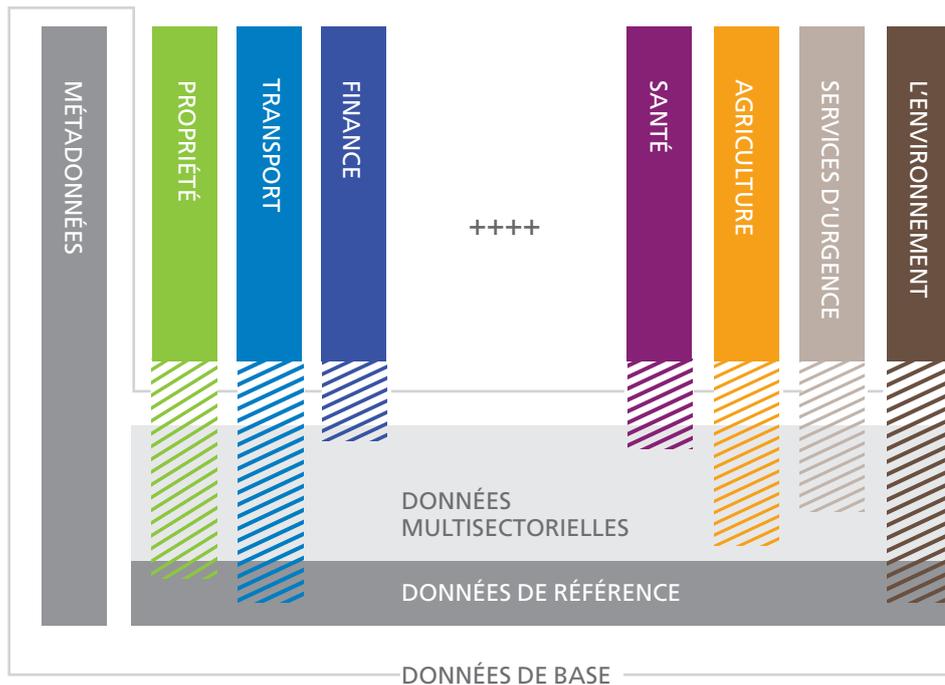


Schéma A.1 : Illustration d'une infrastructure nationale de données spatiales.

Source : http://www.lmi.is/wp-content/uploads/2012/05/INSPIRE_Iceland_March2012.pdf

de base utilisées pour la gestion foncière peuvent être également utilisées pour la planification et la gestion des infrastructures, la gestion environnementale et fiscale ainsi qu'une gamme d'autres activités.

Gestion des ressources humaines dans le domaine des TIC. Les besoins en compétences et force de travail en TIC changent constamment. La tendance des nouveaux modèles opérationnels du gouvernement établit des communautés de pratique, des centres d'expertise et de service afin de fournir aux agences un accès consistant aux expertises dans les fonctions hautement demandées telles que la sécurité, la gestion de l'information, l'architecture et les standards, la gestion des fournisseurs et des contrats et la mobilité.

Ces capacités prendront des formes diverses selon les besoins et se concentreront sur la totalité du gouvernement, sur les secteurs ou encore sur les exigences d'autres groupes d'agences. Ceci permettra l'établissement de capacités cohésives et partagées au niveau du système. Lors de la conception de la structure et de la capacité organisationnelle du département des TIC, le modèle opérationnel du gouvernement devra être utilisé. Il est beaucoup plus simple d'accéder à des ressources de spécialistes des TIC en cas de besoin plutôt que de les employer directement, ce qui est normalement problématique dû aux différences de salaires entre les secteurs privés et publics.

Cette approche réduira les problèmes de recrutement et de rétention de spécialistes en technologies de

ANNEXES

l'information et de la communication (TIC) qui ont une grande valeur marchande.

Solutions durables axées sur les utilisateurs. Les utilisateurs finaux doivent être impliqués dans tout le processus de spécification, de conception, de mise en œuvre et d'essai des solutions de technologies de l'information et de la communication. Ceci garantira que les solutions de technologies de l'information et de la communication sont adaptées au but et que les utilisateurs finaux les accepteront sans réserve lors de leur exécution. Ces utilisateurs finaux doivent comprendre des citoyens et des professionnels lors de la prestation de services d'information externes. Les méthodologies de développement de systèmes qui adoptent ce modèle basé sur les utilisateurs finaux d'une manière très flexible et interactive doivent être adoptées pour développer tous les investissements relatifs aux solutions de technologies de l'information et de la communication. Chaque année, des sondages sur la satisfaction des utilisateurs finaux devraient être effectués pour avoir un retour d'informations sur les expériences qu'ont eu les utilisateurs avec les solutions TIC et identifier les domaines des solutions à améliorer.

Cadre juridique pour soutenir les TIC. La mise en œuvre des solutions TIC en appui à la gestion foncière adaptée au contexte exigerait des extensions vers le cadre juridique et réglementaire pour tenir compte des signatures digitales, des cessions de propriétés effectuées électroniquement et de la protection des renseignements personnels, par exemple.

Suivi et évaluation. La performance du département TIC devra être suivie et évaluée selon certains indicateurs clés de performance. Ces indicateurs clés de performance, par exemple, pourcentage du temps de disponibilité des services, temps de réponse du service

d'assistance, satisfaction du client, doivent être résumés dans un accord de service entre le département TIC et les utilisateurs professionnels de TIC.

Plateformes et normes techniques

Interopérabilité grâce aux normes ouvertes. Afin d'assurer une couche d'interopérabilité facile et adaptable avec d'autres parties prenantes, le modèle de données choisi pour le système de gestion foncière adaptée au contexte doit être fondé sur (ISO 19152 :2012) - LADM et le modèle dérivé STDm.

Le système des TIC doit également être conçu considérant l'expérience des utilisateurs WEB 2.0. Pour simplifier l'expérience de l'utilisateur pour accéder aux services, des technologies comme l'authentification unique doivent être adoptées. Avec cette propriété, un utilisateur se connecte une seule fois et a accès à tous les systèmes sans être invité à se connecter encore à chaque niveau.

Avec le temps, comme la solution de gestion foncière adaptée au contexte mûrit, le département de TIC doit également accompagner l'évolution vers une institution gouvernementale totalement électronique et comme telle, faire la prestation de toute la gamme des services G2G (Gouvernement à Gouvernement), G2P (Gouvernement aux opérateurs économiques), G2C (Gouvernement aux Citoyens) et C2G (Citoyens au Gouvernement). Pour atteindre cette vision de gouvernement électronique, une Architecture orientée services (AOS) devrait être mise en œuvre. AOS est une conception de logiciel et un modèle de conception d'architecture logicielle basé sur des composants distincts de logiciels fournissant des fonctionnalités d'application en tant que services à d'autres applications.

ANNEXES

Infrastructure et plateformes. L'informatique en nuage est un ensemble de services ou de ressources offerts par divers fournisseurs par Internet et vous pouvez vous connecter à ces services par Internet. L'informatique en nuage consiste à mettre davantage de systèmes informatiques, des données et services d'une entreprise sur le nuage et en stocker moins dans les ordinateurs personnels ou serveurs que l'entreprise utilise personnellement. Les caractéristiques du nuage sont : i) le nuage procure de l'espace de stockage pour vos données ; ii) le nuage rend disponible un logiciel pour le traitement de vos données (traitement de texte, édition de photos, courriel, gestion des contacts, calendrier, etc.) ; iii) le nuage sauvegarde automatiquement vos données ; les copies de vos données sont stockées dans des compartiments différents ; et iv) plusieurs utilisateurs peuvent avoir accès aux données à la discrétion du créateur des données. Dans le contexte de la gestion foncière, une agence peut mettre la totalité de son infrastructure d'informations foncières, notamment des données, sur le nuage puis les gère et les maintient directement sur l'Internet par des services web. Les clients peuvent aussi y avoir accès par l'Internet et ne pas savoir qu'elles étaient sur le nuage.

Les principaux avantages de cette approche sont que les clients peuvent : confier à d'autres le fardeau de la maintenance des serveurs et des applications ; augmenter ou réduire le débit du système sur demande ; accéder à leurs données et services de n'importe quel endroit avec une connexion Internet ; et remplacer les dépenses opérationnelles prévisibles régulières par les dépenses lourdes occasionnelles effectuées relativement aux TIC (pour les serveurs par exemple). L'informatique en nuage requiert des services robustes à très large bande avec une connexion Internet à haut débit. Il présente des avantages réels, mais il faut également faire preuve de prudence. Les risques sont, entre autres, la perte

de services et de données si le fournisseur a des temps d'arrêt ou se retire ; des problèmes de réglementation lorsque des données personnelles sont stockées à l'échelle internationale ; des soucis de sécurité lorsque les utilisateurs perdent la maîtrise du mode de protection de leurs données ; un accord de service unilatéral donnant aux utilisateurs une faible réparation dans le cas d'une catastrophe ; le verrouillage de la dépendance vis-à-vis des applications propriétaires du nuage (Thompson et Waller 2011). Une mise en œuvre progressive serait appropriée lorsqu'un nuage hybride est initialement créé et que les données peuvent être reproduites localement pour des raisons de sécurité.

Dans une organisation décentralisée, il est essentiel d'avoir un réseau de télécommunication efficace. De plus en plus, les capacités des télécommunications sont présentées « comme un service », remplaçant les services historiques sur mesure (spécifiques à l'organisation) et les capacités fragmentées des télécommunications.

Les voies d'accès à l'Internet et aux services numériques changent, avec l'utilisation des portables mobiles qui est maintenant courante. Les utilisateurs doivent pouvoir accéder aux services à tout moment, de partout. La prestation de services au public et aux professionnels via les plateformes mobiles doit être soutenue.

La tendance technologique à utiliser des plateformes basées sur les nuages avec une architecture orientée vers le service, pour fournir des services web pour des solutions de gestion foncière ne fonctionnera tout simplement pas dans de nombreux pays en développement où il n'y a pas de structures de télécommunication adéquates. Plus simplement, dans l'intervalle, il faudra adopter des solutions plus déconnectées jusqu'à ce qu'une structure de télécommunication de grande bande passante soit implantée, de préférence par les structures

ARCHITECTURE ORIENTÉE SERVICE (AOS)

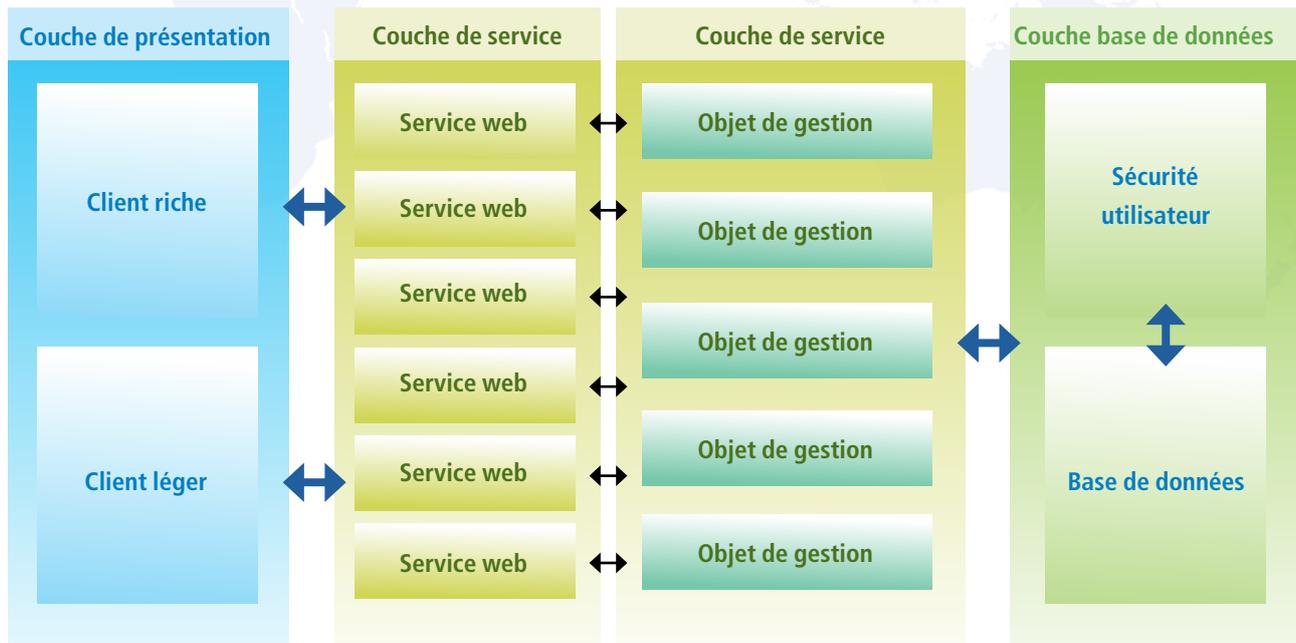


Schéma A.2 : Architecture typique axée sur le service. Source : <http://www.codetechsolutions.com/SiteAssets/soa.jpg>.

partagées à l'échelle gouvernementale. Les conceptions et architectures choisies pour ces solutions de départ simplifiées, doivent inclure des éléments de conception essentiels permettant une migration efficace vers de nouvelles plateformes.

L'architecture d'entreprise. L'architecture d'entreprise cible à adopter devrait être l'architecture orientée services (AOS). AOS est une conception de logiciel et un modèle de conception d'architecture logicielle basé sur des composants distincts de logiciels fournissant des fonctionnalités d'application en tant que services à d'autres applications. Il s'agit d'un logiciel axé sur le service et ne relevant d'aucun fournisseur, produit ou d'aucune technologie. Un modèle de AOS est illustré au schéma A.2

Un service est une unité autonome de fonctionnalité, comme la récupération d'un relevé de transaction foncière. Le service peut être combiné à d'autres applications logicielles pour fournir la pleine fonctionnalité d'une grande application logicielle. AOS facilite le travail en réseau pour des ordinateurs connectés à Internet. Chaque ordinateur peut ainsi effectuer un nombre arbitraire de services, et chaque service est conçu de façon à pouvoir échanger des informations avec n'importe quel autre service sur le réseau sans interaction humaine et sans changer le programme de base. Cette architecture permet aux solutions TIC de s'adapter plus facilement aux changements dans les processus opérationnels.

ANNEXES

Gestion de l'information. Tout papier existant (scanné) et tous enregistrements électriques doivent être archivés selon les normes internationales sur la gestion des dossiers utilisant une stratégie d'archivage bien définie. Il est recommandé que les nouvelles demandes sur support papier soient scannées dès qu'elles sont reçues afin que plusieurs utilisateurs aient accès à la demande simultanément pour une rapidité dans l'exécution. Le modèle de référence du système ouvert d'archivage d'information (ou OAIS) ISO 14721 :2003 pour la structuration et l'exploitation des archives, est un modèle standard international et devrait être adopté.

Les dépositaires des données doivent continuellement suivre et évaluer la qualité des données, afin de soutenir la création et la mise en œuvre d'une stratégie d'amélioration de la qualité des données, le cas échéant.

La continuité des opérations et la résilience des données doivent être fortement soutenues. Ceci impliquera le recours à un centre de continuité des opérations et à un centre de reprise après sinistre qui seraient assurés à l'échelle gouvernementale.

Vie privée. Bien que la transparence et la facilité d'accès aux preuves relatives aux droits fonciers constituent un principe clé de l'approche d'adaptation au contexte, les solutions doivent être extrêmement sensibles au respect des besoins de vie privée de leurs utilisateurs. L'accès à des informations ouvertes sur un terrain avant de recevoir la sécurité de la propriété peut potentiellement habilitier les mauvaises personnes, entraînant l'accaparement des terres et la corruption. La divulgation d'informations sur les ressources naturelles associées aux indigènes, par exemple, pourrait précipiter une exploitation indésirable.

La vie privée et la confiance qui s'y attache sont des facteurs clés de réussite, et un système robuste de gestion de la sécurisé doit être mis en place.

Décisions stratégiques essentielles

Logiciels libres ou solutions logicielles propriétaires

? Le développement international dépense régulièrement les ressources publiques rares pour investir dans des codes, des instruments et des innovations qui sont verrouillés d'accès par le concepteur, protégés par des firewalls donnant lieu à des frais, ou créés sur mesure pour être utilisés dans des silos de secteurs spécifiques. Les projets doivent progressivement considérer l'utilisation d'une approche « ouverte » permettant un développement international reposant sur la technologique, adoptant et élargissant les normes ouvertes existantes. Ceci permet un accès ouvert aux données et la fonctionnalité des documents API (interfaces de programmes d'applications), où l'utilisation par une communauté plus grande est possible. Le logiciel est considéré comme étant un bien public, avec le code rendu disponible dans les archives publiques et soutenu par des communautés de développeurs. A Zanzibar par exemple, une solution TIC initiale de gestion foncière a été conçue et mise en œuvre en un an utilisant un Secteur logiciel libre ouvert (FOSS) et des ressources TIC locales. En Colombie, un essai de solution de saisie de données par téléphone portable a été développé en deux semaines.

Certains fournisseurs de logiciel de solution, malgré qu'ils fournissent des solutions logicielles propriétaires, soutiennent des accords de licence plus flexibles et plus rentables pour les grandes organisations. En outre, ils soutiennent également les plateformes ouvertes utilisant les normes technologiques et industrielles, soutenant la documentation API, fournissant des solutions plus simple que par le passé, donnant des services d'informations géo-spatiales, par exemple, l'imagerie satellite, et accordant un soutien local. Dans certains pays ou ces circonstances surviennent ce serait une option de solution technologique plus appropriée à choisir par rapport à l'approche FOSS.

ANNEXES

En définitive, le choix est fait en fonction de la durabilité, mais surtout en fonction du coût total de la propriété, de la solution, de la capacité de celle-ci à tenir compte des caractéristiques et des capacités présentes et futures requises. En réalité, il ne s'agit pas d'une décision au choix, vu que la plupart des solutions dans le secteur foncier sont hybrides et utilisent une combinaison. Finalement, c'est l'ensemble, des normes, des formats d'industrie et des logiciels ouverts qui permettent l'interopération des données et du système. Telles sont les clés du succès, et non pas qu'une application spécifique soit FOSS ou logiciels propriétaires.

Développement en interne vs externalisation ? La décision d'adopter une stratégie de développement de solutions TIC en interne plutôt que l'externalisation au secteur privé doit considérer le coût total de propriété et la durabilité des solutions TIC. Des pays comme l'Albanie et Zanzibar ont réussi à développer des solutions TIC pour la gestion foncière en utilisant des sources internes. Toutefois le défi est de retenir le personnel TIC hautement qualifié qui souvent demande des salaires plus élevés que d'autres employés et qui est très recherché dans le secteur privé.

Dans le processus classique d'investissement en TIC pour soutenir la gestion foncière, le client assume tout le risque : le client émet un appel d'offres pour TIC et choisit la meilleure valeur proposée ; le fournisseur choisi, livre et apporte un soutien à la solution TIC. Si la solution définie par le client est fournie de façon satisfaisante par rapport aux spécifications, mais s'avère par la suite inappropriée ou inefficace dans son fonctionnement, alors la faute incombe uniquement au client. Avec un nombre donné de nouveaux partenariats, les risques sont cependant partagés plus équitablement. Par exemple le Gouvernement des Philippines engage le

secteur privé dans des partenariats publics-privés et a externalisé des modèles de prestation de services pour développer une infrastructure d'information foncière, des applications et des services fonciers informatiques. Un consortium privé livre un système basé sur le développement/l'appartenance/le fonctionnement qui appartiendra pleinement au Gouvernement après une période d'accord de « concession » (remboursement) (Warnest et Bell 2009).

Si la provision et maintenance de TIC est externalisée, alors l'organisation aura toujours besoin de maintenir en interne assez de compétences et de connaissances TIC afin d'être en mesure de procurer les solutions et une gestion efficace du contrat.

B. MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES DE GESTION FONCIÈRE ADAPTÉE AU CONTEXTE

Bien que l'approche de mise en œuvre de la gestion foncière adaptée au contexte variera selon les pays et sera menée selon les stratégies spécifiques aux pays, cette annexe permet d'avoir un aperçu opérationnel de la mise en œuvre. Elle détaille un ensemble d'orientations opérationnelles qui ont été fournies après une bonne pratique dans des projets de gestion foncière adaptée au contexte, au Rwanda (Edwards, 2014) et en Ethiopie, par exemple, pour aider à façonner les aspects plus pratiques de la mise en œuvre. L'annexe est structurée autour des diverses phases de la mise en œuvre et met l'accent sur des approches et des questions à considérer lors de la formulation et de la mise en œuvre d'une stratégie spécifique d'un pays aux fins de la gestion foncière adaptée au contexte.

ANNEXES

Identifier et tirer profit des principaux moteurs de changement

La nécessité d'investir dans l'amélioration des services de gestion foncière pour tous dans un pays est principalement motivé par la politique.

Les facteurs de changement peuvent inclure par exemple, le changement constitutionnel, le besoin d'améliorer l'accès au développement économique, l'amélioration du paysage économique en vue d'attirer des investissements intérieurs, la réduction de la pauvreté ou une exigence en vue de réduire les conflits fonciers et améliorer la stabilité sociale. L'initiative de gestion foncière adaptée au contexte doit directement soutenir ces pratiques politiques et ainsi donc jouir du soutien politique et du financement associé. Cet alignement politique définira clairement le but par rapport auquel la gestion foncière devra être adaptée.

Obtenir l'engagement des politiciens selon lequel le pays devrait adopter l'approche d'adaptation au contexte

Un soutien politique fort est essentiel pour le succès de la mise en œuvre des programmes de gestion foncière adaptée au contexte et ceci doit venir du niveau le plus élevé, avec approbation du cabinet du Gouvernement. L'engagement au plus haut niveau du Gouvernement établit le programme pour le reste des services publics et cet engagement doit se refléter au niveau local où des contributions significatives sont nécessaires pour le succès. Ce soutien de haut niveau envoie également un signal clair d'intention aux partenaires potentiels de développement pour déclencher des investissements dans le pays.

Créer une stratégie de gestion foncière adaptée au contexte spécifique du pays et une feuille de route pour la gestion foncière

Un schéma entièrement chiffré et une feuille de route de mise en œuvre correspondante sont essentiels pour convaincre le Gouvernement et les partenaires de développement d'investir. Les cibles du Gouvernement auront essentiellement pour tâche de formuler le programme. Au Rwanda par exemple, la mission assignée aux membres de l'équipe du programme était que le programme devait délimiter toutes les parcelles, être aussi rentable que possible, tout le processus devant être achevé en quatre ans et demi (c'était la promesse faite au public) et les données recueillies devaient être aussi précises que possible.

Par conséquent, il est important que les gouvernements examinent quatre conditions essentielles et statuent sur elles avant la mise en œuvre : l'échelle, l'exactitude, le coût et la rapidité de livraison. L'approche flexible d'adaptation au contexte permet d'avoir une réduction significative des coûts (au Rwanda, le coût était à 6 dollars américains la parcelle). La rapidité sera accrue par de simples processus participatifs et l'exactitude fixée à un niveau qui est approprié pour le but. Ces paramètres permettront au projet d'être effectivement à l'échelle nationale et d'accorder des droits fonciers à tous.

Afin de réduire les risques liés à la mise en œuvre à grande échelle du programme d'enregistrement foncier systématique, un processus unique, il est normalement recommandé que les gouvernements mettent sur pied une équipe de soutien, avec l'assistance de partenaires en développement, pour la gestion de la logistique et de l'équipe de mise en œuvre du programme et

ANNEXES

processus au nom du gouvernement. Au fur et à mesure que les capacités sont renforcées au niveau local, on peut recourir aux ressources gouvernementales pour progressivement prendre en charge la gestion du programme.

Avant qu'une stratégie de gestion foncière adaptée au contexte ne soit décidée et approuvée par les politiciens, les éléments clés de la stratégie doivent au préalable être testés sur le terrain pour s'assurer de leur faisabilité et de leur efficacité dans le contexte du pays. Ceci serait accompli par une série d'essais ou de projets pilotes à travers différentes régions du pays avec divers régimes fonciers, modes d'utilisation des terres, topographies et densité de construction/parcelles. Les tests doivent inclure, par exemple, diverses méthodes de communication avec les parties prenantes, les outils de gestion du programme, des systèmes de passation des marchés, gestion financière, systèmes de suivi, la prise de décision et la vérification des informations, la démarcation, la saisie et le stockage numériques des données. Un examen général précoce de la législation doit aussi être effectué. Ce test garantira que la plupart des considérations juridiques et de processus sont prises en compte et testées afin que le programme commence le plus tôt possible avec le moins d'obstacles possible.

Au lieu de procéder à des essais et de mener des projets pilotes qui peuvent être assez coûteux et prendre beaucoup de temps, une autre approche similaire à la méthodologie de prototypage rapide peut être considérée pour le développement du logiciel. Cette approche minimisera les défis initiaux et initiera la phase opérationnelle le plus tôt possible (Edward, 2014). La gestion et le suivi de la phase initiale donneront lieu à un haut niveau d'expérimentation et d'apprentissage. Ceci impliquera une série d'itérations d'apprentissage

rapide et d'amélioration de la solution jusqu'à ce qu'elle soit stabilisée et étendue à grande échelle. Cette approche nécessite alors une excellente gestion du programme, associant les outils de suivi et d'évaluation et un personnel qui soit capable de travailler dans cet environnement dynamique.

Viabilité financière

La viabilité et la sécurité financières des institutions de gestion foncière doivent être assurées. Un certain nombre de modèles d'affaires peuvent être adoptés pour accomplir ceci ; allant de la dépendance totale de la caisse publique à l'auto financement sur la base des revenus issus de la facturation des transactions et données. L'une des options les plus populaires est l'utilisation des frais de services/transactions pour atteindre un niveau acceptable d'autofinancement afin de couvrir les besoins d'investissement de l'institution et de créer un environnement stable de fonctionnement. Cette approche fournit des services de qualité et maintient une main d'œuvre qualifiée. En conséquence, le cadre institutionnel doit inclure un plan d'affaire et un plan marketing associé qui sont convenus avec le gouvernement. Le cadre GLTN pour l'estimation et le financement des services de gestion foncière (CoFLAS) est et une excellente ressource pour le soutien de l'exercice du plan d'affaire. Il faut développer la capacité de gestion financière pour renforcer l'aspect fiduciaire des programmes.

Créer des manuels d'instructions spécifiques à chaque pays

Durant la phase de pilotage du programme, il est essentiel que des manuels d'instructions détaillées soient créés pour soutenir tous les processus impliqués dans

ANNEXES

l'approche d'adaptation au contexte. Ceci constituera une partie intégrale des programmes de formation et assurera la consistance de l'approche dans le déploiement national. Il est également essentiel que ces manuels soient dynamiques et mis à jour afin qu'ils reflètent les leçons apprises durant la mise en œuvre. Ceci requiert un changement spécifique dans la procédure de gestion qui inclura la mise à jour des formations

Commencer tôt à développer la capacité

Rapidement développé, le programme d'enregistrement foncier à forte participation exige beaucoup de ressources. Une stratégie de recrutement et de formation des para-professionnels (agents fonciers formés au niveau local) est cruciale pour la réussite. Au Rwanda, par exemple, plus de 100 000 personnes ont été employées à toutes les étapes de leur programme et un processus de démarcation conduit par la communauté dont le responsable décidant des limites était une personne de notoriété de la communauté et non une personne extérieure au village. Vu l'échelle du nombre d'agents de terrain opérant, environ 800 agents fonciers locaux étaient employés à n'importe quel moment. Dès que les districts locaux étaient achevés, les agents fonciers locaux des districts achevés étaient recrutés pour former les nouveaux agents fonciers dans les nouveaux districts.

Le processus de recrutement des agents fonciers locaux se veut être très simple : les postulants doivent montrer qu'ils peuvent comprendre les images aériennes, trouver leur position sur une image et faire attention aux détails pour pouvoir tracer des limites.

Un large éventail de nouvelles compétences est nécessaire, incluant l'approvisionnement et la gestion de contrats, le contrôle de la qualité, la gestion des informations, TIC et la gestion des ressources humaines,

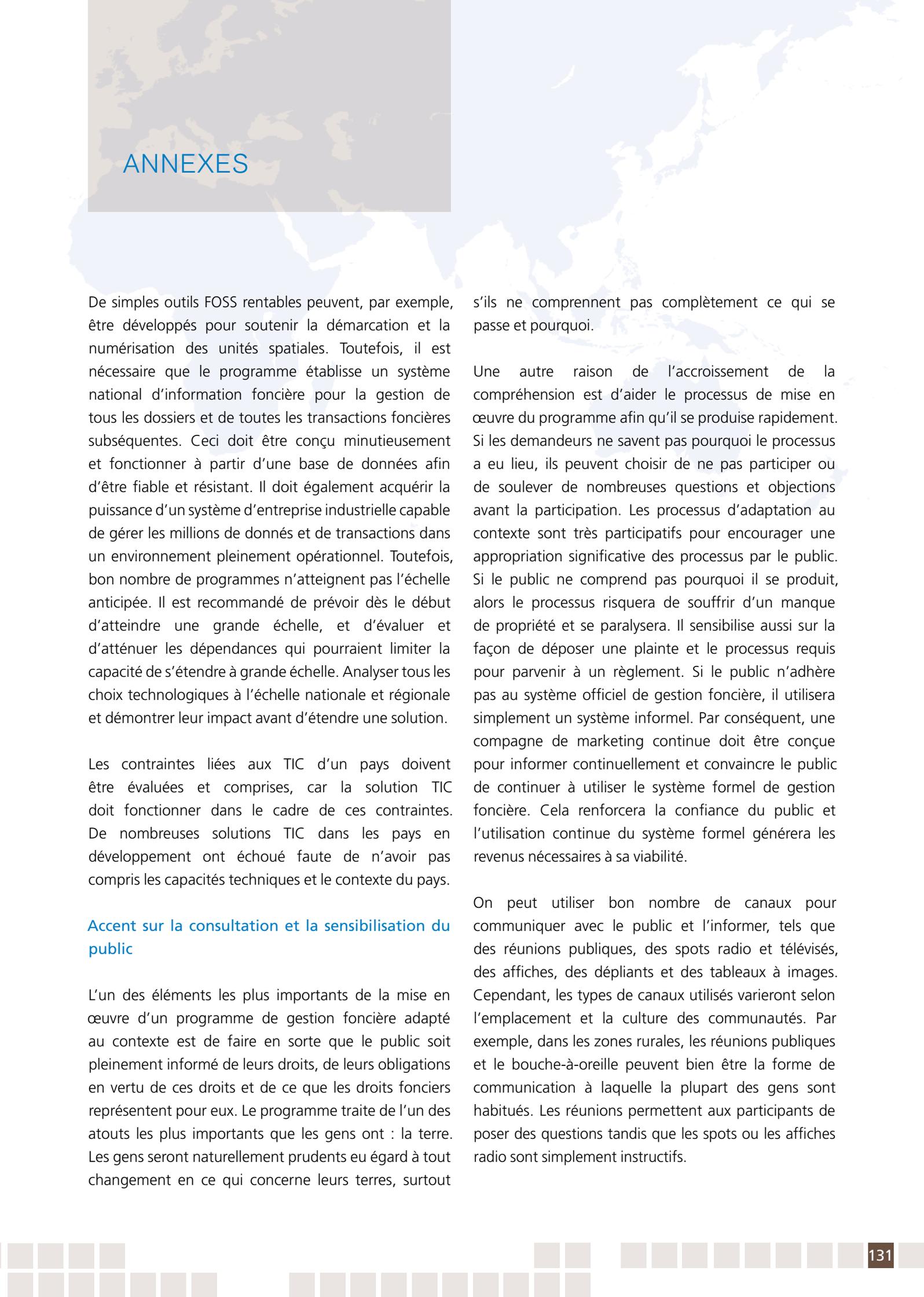
par exemple. Une ressource et un plan de renforcement des capacités associé est l'élément clé de la phase de planification du programme.

Pour une bonne viabilité du programme, il est essentiel de planifier à ce stade initial une maintenance continue de la solution la gestion foncière. Dès que les premiers droits fonciers sont acquis, alors les ressources et le processus de maintenance, tel que, les ventes, l'héritage et les baux, doivent être pleinement opérationnels. Les ressources humaines et matérielles seront d'un grand secours pour soutenir au moins à 5% du changement dans les dossiers chaque année.

Au fur et à mesure que la gestion foncière s'étend à grande échelle, il est recommandé de procéder à des évaluations institutionnelles afin de s'assurer que les dispositions institutionnelles sont appropriées pour l'éventail de services fournis et à la maturité de la solution de gestion foncière.

Développer des solutions TIC qui pourraient évoluer avec le programme

D'habitude, l'un des coûts fixes élevés dans les programmes de gestion foncière adaptée au contexte est le coût de la licence du logiciel et d'autres coûts dans l'achat des forfaits commerciaux. Ceci influence l'un des objectifs clés de l'approche d'adaptation au contexte qui est de la maintenir la plus rentable possible. Plusieurs programmes ont trouvé que l'adoption d'un mélange de solutions commerciales et de logiciels (FOSS) ouverts peut fournir de bonnes alternatives rentables. Avec le temps, on peut avoir confiance quand il s'agit des solutions FOSS et plus de solutions commerciales peuvent être remplacées par des solutions FOSS. Toutefois, les sociétés doivent s'assurer de la disponibilité de bonnes compétences techniques/ de conception pour soutenir la solution FOSS.



ANNEXES

De simples outils FOSS rentables peuvent, par exemple, être développés pour soutenir la démarcation et la numérisation des unités spatiales. Toutefois, il est nécessaire que le programme établisse un système national d'information foncière pour la gestion de tous les dossiers et de toutes les transactions foncières subséquentes. Ceci doit être conçu minutieusement et fonctionner à partir d'une base de données afin d'être fiable et résistant. Il doit également acquérir la puissance d'un système d'entreprise industrielle capable de gérer les millions de données et de transactions dans un environnement pleinement opérationnel. Toutefois, bon nombre de programmes n'atteignent pas l'échelle anticipée. Il est recommandé de prévoir dès le début d'atteindre une grande échelle, et d'évaluer et d'atténuer les dépendances qui pourraient limiter la capacité de s'étendre à grande échelle. Analyser tous les choix technologiques à l'échelle nationale et régionale et démontrer leur impact avant d'étendre une solution.

Les contraintes liées aux TIC d'un pays doivent être évaluées et comprises, car la solution TIC doit fonctionner dans le cadre de ces contraintes. De nombreuses solutions TIC dans les pays en développement ont échoué faute de n'avoir pas compris les capacités techniques et le contexte du pays.

Accent sur la consultation et la sensibilisation du public

L'un des éléments les plus importants de la mise en œuvre d'un programme de gestion foncière adapté au contexte est de faire en sorte que le public soit pleinement informé de leurs droits, de leurs obligations en vertu de ces droits et de ce que les droits fonciers représentent pour eux. Le programme traite de l'un des atouts les plus importants que les gens ont : la terre. Les gens seront naturellement prudents eu égard à tout changement en ce qui concerne leurs terres, surtout

s'ils ne comprennent pas complètement ce qui se passe et pourquoi.

Une autre raison de l'accroissement de la compréhension est d'aider le processus de mise en œuvre du programme afin qu'il se produise rapidement. Si les demandeurs ne savent pas pourquoi le processus a eu lieu, ils peuvent choisir de ne pas participer ou de soulever de nombreuses questions et objections avant la participation. Les processus d'adaptation au contexte sont très participatifs pour encourager une appropriation significative des processus par le public. Si le public ne comprend pas pourquoi il se produit, alors le processus risquera de souffrir d'un manque de propriété et se paralysera. Il sensibilise aussi sur la façon de déposer une plainte et le processus requis pour parvenir à un règlement. Si le public n'adhère pas au système officiel de gestion foncière, il utilisera simplement un système informel. Par conséquent, une campagne de marketing continue doit être conçue pour informer continuellement et convaincre le public de continuer à utiliser le système formel de gestion foncière. Cela renforcera la confiance du public et l'utilisation continue du système formel générera les revenus nécessaires à sa viabilité.

On peut utiliser bon nombre de canaux pour communiquer avec le public et l'informer, tels que des réunions publiques, des spots radio et télévisés, des affiches, des dépliants et des tableaux à images. Cependant, les types de canaux utilisés varieront selon l'emplacement et la culture des communautés. Par exemple, dans les zones rurales, les réunions publiques et le bouche-à-oreille peuvent bien être la forme de communication à laquelle la plupart des gens sont habitués. Les réunions permettent aux participants de poser des questions tandis que les spots ou les affiches radio sont simplement instructifs.

ANNEXES

Ne pas sous-estimer les ressources requises pour les processus administratifs

Un élément clé du programme qui est souvent négligé dans la conception des programmes de gestion foncière adaptée au contexte est l'activité de bureau et le flux de travail : saisie des données, numérisation et production de certificats, en particulier des activités non techniques telles que la vérification des données et l'embauche d'une main d'œuvre en effectifs suffisants pour et tamponner délivrer les certificats. Comprendre comment les modifications et mises à jour seront effectuées, connectées (en ligne) ou déconnectées (hors ligne), à la base de données est essentiel car cela va déterminer les exigences architecturales et informer des coûts et de la complexité. Il s'agit d'un domaine clé pour les économies de coût lorsqu'elles sont gérées efficacement. Tous les programmes doivent tenir compte de ces tâches apparemment subalternes et de l'effort nécessaire pour les mener à un niveau approprié. Il est essentiel, du point de vue de l'assurance qualité, que ces équipements soient en place sinon les objectifs ne seront jamais atteints.

Fixer des cibles, suivre continuellement les progrès et améliorer le programme

Au niveau macro, les gouvernements devraient veiller à ce que les objectifs du programme de gestion foncière adaptée au contexte soient inclus dans diverses cibles de rendement connexes pour l'ensemble du pays, par exemple, le développement économique et la stratégie de réduction de la pauvreté. Cela démontrera l'engagement du gouvernement au niveau national. On devrait également convenir de cibles au niveau local et les fixer dans les contrats de performance, par exemple, avec le gouvernement local au niveau de gestion du district. Toutes ces cibles fixées dans l'ensemble du cadre de gouvernement démontrent l'engagement général à

l'égard des résultats du programme de gestion foncière adaptée au contexte. Un examen / audit externe régulier du système de suivi devrait être effectué pour s'assurer que les cibles sont toujours appropriées, faciles à comprendre et pas trop complexes.

Ces cibles constituent la base du cadre de suivi et d'évaluation du programme et les données correspondantes doivent être gérées dans le cadre d'un système de gestion des informations ; ceci peut être initialement un ensemble de feuilles de calcul que les utilisateurs remplissent régulièrement.

Le programme de gestion foncière adaptée au contexte repose sur le suivi constant des données pour contrôler si le programme se trouve sur le plan de programme escompté ou non. Non seulement cela aide à contrôler le programme, mais permet également de définir des cibles plus réalistes alors que l'équipe de gestion du programme apprend ce qui est réalisable et ce qui ne l'est pas pour chaque activité. Plus les cibles sont réalistes et réalisables, plus le rendement est meilleur, vu que les cibles sont généralement fixées pour pousser les équipes de mise en œuvre, tout en restant réalisables.

La collecte de données de performance sur des entrées numériques est simple car cela peut être intégré dans le logiciel de saisie de données pour compter le nombre d'entrées. Cependant, les données de performance sur le terrain sont intrinsèquement plus difficiles à rassembler car le programme fonctionne partout dans le pays et peut employer des milliers de personnes à tout moment. Par conséquent, les rapports selon les besoins doivent être décentralisés de la même façon que l'équipe de programme, les données étant agrégées au niveau de la hiérarchie de l'organisation. Chaque niveau d'établissement de rapport doit avoir son propre contrôle de qualité pour s'assurer que les données sont précises.



Les programmes de gestion foncière adaptée au contexte doivent veiller à ce que chaque client reçoive les mêmes normes élevées de service. Différents outils peuvent être utilisés, tels que les enquêtes de clients mystères et les sondages sur la satisfaction des clients, ainsi que la réalisation de rapports de suivi de référence et d'indicateur. Les données de ces rapports fournissent à la direction et aux principaux intervenants une étude plus approfondie de la réponse des clients au programme.

L'ensemble du programme doit disposer d'une solide solution de gestion de la qualité totale afin de s'assurer que les processus fournissent la qualité requise dans le cadre de l'approche de gestion foncière adaptée au contexte. Par exemple, une fois que les informations recueillies sur le terrain ont été assimilées et numérisées, les données numériques doivent être retournées sur le terrain pour un processus de vérification afin de s'assurer que les données sont correctes et pour permettre que d'autres différends soient soulevés avant que les dossiers soient finalement approuvés.

Garantir l'égalité

Pour que ces programmes de gestion foncière adaptée au contexte soient couronnés de succès, il est essentiel de veiller à ce qu'il n'y ait pas de discrimination et que les processus soient systématiques ; le résultat c'est des droits fonciers pour tous. S'assurer que les droits réels des gens sont clarifiés et qu'ils ne soient pas accordés à d'autres personnes.

Tirer rapidement des leçons des erreurs

Bien que la stratégie de gestion foncière adaptée au contexte ait été mise à l'essai et testée dans des projets pilotes, il est inévitable de faire des erreurs lorsqu'elle est étendue à l'échelle nationale. Ceci signifie que

l'essai et l'erreur seront toujours évidents, surtout dans les premiers stades d'un programme quand un meilleur ajustement est recherché. Il est important de comprendre que des erreurs seront commises au début, mais si les équipes des ressources et de soutien du gouvernement sont ouvertes aux leçons apprises et aux innovations fondées sur des données fiables du système de gestion des informations et s'engagent à s'adapter, le programme évoluera vers une solution efficace.

Décentraliser et débloquer les ressources administratives et communautaires au niveau local

Dans les pays dotés d'une structure administrative locale très forte, l'approche d'adaptation au contexte peut être efficacement décentralisée au niveau local. Cela crée un engagement administratif local dans lequel les citoyens ont accès aux services offerts par les membres de leur communauté, ce qui renforce la confiance dans le processus de changement. Toutefois, dans les gouvernements plus centralisés, ça peut ne pas être le cas, ce qui démontre davantage comment la gestion foncière doit s'adapter au contexte dans lequel elle opère.

L'une des principales leçons apprises est que les citoyens doivent sentir qu'ils appartiennent au processus pour que cela fonctionne, d'autant plus qu'il s'agit d'une initiative nationale. Si les communautés croient qu'elles ne contrôlent pas le processus lorsqu'elles traitent de réforme foncière, cela est beaucoup plus susceptible de causer des conflits et augmenter la tension ; c'est pourquoi il est recommandé que la population de la zone locale procède à la démarcation. Cela signifie non seulement que la personne qui délimite le terrain est une personne à qui le client peut s'associer, mais cela signifie aussi que quelqu'un est dans la zone locale qui sait comment la gestion foncière adaptée au contexte fonctionne et a une compréhension de base

ANNEXES

de sa nécessité, ce qui constitue une source essentielle d'information publique.

L'utilisation de la population locale pour appuyer le programme peut également avoir d'importants avantages socio-économiques dans les communautés. Au Rwanda, par exemple, le programme de réforme foncière a fourni des revenus grâce à des contrats et des allocations à plus de 100 000 Rwandais. De nombreux membres du personnel ont utilisé leurs gains pour participer à des cours de maîtrise et bon nombre de ceux qui ont été utilisés ont été recrutés à des postes gouvernementaux à la fin du programme.

Considérations sur l'après-projet

Maintien des droits fonciers / unités spatiales. Il est essentiel, dans l'approche de la gestion foncière adaptée au contexte, que les processus et les ressources nécessaires à la conservation de l'information foncière fassent partie intégrante de la conception initiale du programme. Cela s'applique à la composante spatiale (imagerie aérienne) ainsi qu'à la composante textuelle (registre foncier). La maintenance est nécessaire dès le premier jour de fonctionnement. Si les ressources et les processus ne sont pas en place et validés pour assurer la maintenance de l'information, ne démarrez pas le programme, voir également la section 4.4 ci-dessus où les demandes de mise à jour et d'entretien sont expliquées plus en détail.

Entretien des images. Les projets des gestions foncières doivent mieux tenir compte de la stratégie de mise à jour future des images ortho photographiques. Un certain nombre d'options existent : une approche « axée sur les programmes » permettant de mettre à jour l'ensemble du pays par le biais d'un programme continu - généralement pluriannuel ; Il est possible d'employer une approche fragmentaire « axée sur les transactions »

et de réagir simplement aux changements sur le terrain. Et les drones peuvent être utilisés pour capturer des zones localisées d'images rapidement et à moindre coût à partir desquelles les informations sur les terres peuvent être mises à jour. Dans la pratique, l'expérience montre qu'une combinaison minutieuse des approches « axées sur les programmes » et « axées sur les transactions » tend à donner les meilleurs résultats. Lorsque l'imagerie est mise à jour, il faut veiller à ce que les unités spatiales existantes correspondent toujours aux nouvelles images ortho-rectifiées.

L'imagerie initiale en combinaison avec les unités spatiales définies forme le document juridique pour les décisions sur les droits et doit être archivée pour référence future.

Il est également important de considérer la stratégie à plus long terme de la manière dont la gestion foncière demeurera à l'avenir adaptée à des domaines d'activité économique croissante, de développement plus dense et de hausse des prix des terrains. L'approche d'adaptation au contexte permet d'améliorer graduellement le système de gestion des terres au fil du temps. Il serait sage d'identifier où et quand cela pourrait se produire et d'envisager d'incorporer ces besoins dans la stratégie de mise à jour, en particulier l'échelle des images.

Capture et entretien des caractéristiques topographiques. L'approche de la gestion foncière adaptée au contexte a donné lieu à la création d'unités spatiales de droits fonciers. Cependant, l'imagerie formant le cadre spatial offre la possibilité à d'autres institutions et organisations de numériser les infrastructures et autres caractéristiques topographiques pour construire une Infrastructure nationale de données spatiales plus complète au besoin.



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

ONU-Habitat aide les citoyens pauvres en transformant les villes en des lieux plus sûrs, plus sains, plus verts, offrant de meilleures opportunités et où chacun peut vivre dans la dignité. ONU-Habitat travaille avec des organisations à tous les niveaux, y compris avec toutes les sphères du gouvernement, de la société civile et du secteur privé, pour aider à construire, gérer, planifier et financer un développement urbain durable. Notre vision est celle de villes sans bidonvilles qui sont des lieux vivables pour tous, qui ne polluent pas l'environnement et n'épuisent pas les ressources naturelles. Plus d'informations sur www.unhabitat.org.

L'AGENCE NÉERLANDAISE DU CADASTRE, DE REGISTRE ET DE CARTOGRAPHIE (KADASTER)

Kadaster est un organisme public non ministériel, sous la responsabilité politique du ministre de l'infrastructure et de l'environnement. Il collecte et enregistre des données administratives et spatiales sur la propriété et les droits concernés. Ce faisant, il protège la sécurité juridique aux Pays-Bas. Kadaster estime qu'il est de sa responsabilité sociale de répondre aux demandes des pays qui ont besoin d'un soutien en matière d'enregistrement foncier, de remembrement des terres et d'informations géographiques. Si les droits sont enregistrés, les propriétaires bénéficient d'une sécurité juridique. Un bon enregistrement foncier est un instrument de développement économique et d'amélioration des conditions de vie. Pour en savoir plus, veuillez visiter : www.kadaster.nl.

RÉSEAU MONDIAL D'OUTILS FONCIERS (GLTN)

Le GLTN vise à contribuer à la réduction de la pauvreté et à la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement à travers la réforme foncière, l'amélioration de la gestion foncière et la sécurité de la tenure. Le réseau a mis en place un partenariat foncier mondial. Il compte parmi ses membres des organisations internationales de la société civile, des institutions financières internationales, des institutions internationales de recherche et de formation, des donateurs et des organismes professionnels. Il vise à adopter une approche plus holistique des questions foncières et à améliorer la coordination foncière mondiale des terres de diverses manières. Pour en savoir plus visiter le site web de GLTN à : www.gltn.net.



À PROPOS DE CETTE PUBLICATION

Cette publication est principalement conçue pour permettre à un éventail de parties prenantes dans les pays en développement de comprendre l'approche globale d'adaptation au contexte et de reconnaître les avantages de l'adoption de cette approche. Les solutions adaptées au contexte offrent la possibilité aux systèmes de gestion foncière de fournir des avantages, notamment des droits fonciers sûrs, à un large éventail de parties prenantes dans un délai relativement court et à des coûts relativement abordables, de manière flexible.

Elle fournit des conseils structurés sur la mise en place de cadres spatiaux, juridiques et institutionnels pour aider à concevoir des stratégies spécifiques à chaque pays pour la mise en œuvre de la gestion foncière adaptée au contexte. Elle contient l'analyse et les directives opérationnelles de conseil pour mettre en œuvre l'approche.

Numéro HS : HS/012/21F

PROGRAMME DES NATIONS
UNIES POUR LES ÉTABLISSEMENTS
HUMAINS (ONU-HABITAT)
P.O. 30030, Nairobi 00100, Kenya
Tél : +254 20 762 3120
Fax : +254 20 762 4266
Site Web : www.unhabitat.org

Netherlands' Cadastre, Land Registry
and Mapping Agency
P.O. Box 9046, 7300 GH Apeldoorn,
Pays-Bas
Tél : +31 88 183 30 52
Site Web : www.kadaster.nl

Veillez nous contacter pour des
informations plus détaillées :

GLTN Secrétariat
Facilité par ONU-Habitat
P.O. 30030, Nairobi 00100, Kenya
Tél : +254 20 762 5199
Fax : +254 20 762 4256
E-mail : gltn@unhabitat.org
Site Web : www.gltn.net

 **ONU-HABITAT**
POUR UN MEILLEUR AVENIR URBAIN


Cadastre, Land Registry and Mapping Agency
The Netherlands

 **GLTN**
GLOBAL LAND TOOL NETWORK