

## Sommaire

2-3 Communs résidentiels, tour  
d'horizon

4-5 Les terres *mouchaa* au Liban

6-7 Le foncier solidaire en Europe

8 Le cadastre et le commun

9-10 L'économie circulaire

11-12 Écoles communautaires en  
Haïti

13-14 Porto Rico : le gain du CLT

15 Pépinière urbaine à  
Ouagadougou

16 À lire

16 Repères



Visite guidée par les habitants du Caño Martín Peña, Porto Rico, pour un groupe international de spécialistes des questions urbaines, invités par World Habitat après que le CLT a gagné le Prix mondial de l'habitat en 2016.

PIERRE ARNOLD © FÉVRIER 2017

## LES COMMUNS URBAINS

### Éditorial

Une nouvelle fois, le bulletin *Villes en développement* consacre un numéro aux communs, sujet très étudié depuis quelques années. En effet, nous l'avons déjà abordé en novembre 2016, avec le thème villes collaboratives et communs (n° 104), puis en octobre 2019, dans le n° 112, consacré à la ville par le bas. Ce sujet nourrit de nombreux espoirs d'innovation pour répondre à de multiples enjeux urbains auxquels les gouvernants nationaux peinent à répondre. En même temps, sa compréhension n'est pas toujours effective. De l'espace ou service commun à l'espace ou service public, voire du participatif aux communs, le sujet recouvre des réalités différentes.

Une nouveauté désormais, en complément du thème retenu, le bulletin ouvre ses colonnes à la libre parole des partenaires. Ainsi, l'AFD, avec l'ADEME et la BEI, traitent de l'économie circulaire et de son apport à la transition écologique. Elle entre en résonance avec les communs, éminemment liés à la préservation des ressources naturelles.

La diversité des articles de ce numéro témoigne du champ très large des communs, que nous avons voulu visiter dans toutes les géographies. Sur le logement, Claire Simonneau et Éric Denis énumèrent les points clés soulevés par la mise en œuvre et la vitalité de communs. Après son intervention lors d'un ApéroRex ADP en 2021, Pierre Arnold, d'UrbaMonde, présente le cas du *community land trust* de

Porto Rico. Il s'agit de neutraliser la valeur foncière afin d'interdire la spéculation, responsable du mal logement.

Émilie Maehara du FMDV témoigne d'une autre expérience, celle des organismes de foncier solidaire dont l'ambition est de répondre à la crise du logement en Europe. Sylvain Saudo interroge la possible évolution d'un projet participatif en bien "commun" à Ouagadougou, via un partenariat entre les acteurs publics et privés et la population. La pérennité d'un équipement public passe par une gouvernance partagée. Dans le même esprit, Marie-Jeanne Hautbois relève les difficultés de (re)connaissance des écoles communautaires du sud d'Haïti par les acteurs gouvernementaux. Ceux-ci mettent en œuvre des projets de développement internationaux (Banque mondiale) qui concurrenceraient de fait les initiatives des habitants.

En tant que géomètre et géographe, Pierre Clergeot souligne l'importance du cadre légal pour le développement des communs, à travers le cadastre et son initiation au début du XIX<sup>e</sup> siècle en France.

Au-delà de la démarche alternative, les communs ne peuvent trouver une réponse dans le temps long que si le cadre légal national les permet et s'ils sont reliés aux cultures des territoires concernés. La gestion partagée étant une condition de leur réussite, leur acceptation par les deux parties, les usagers et les gouvernants, est nécessaire pour qu'ils émergent et perdurent.



© CLARE SIMONNEAU

## LES COMMUNS RÉSIDENTIELS, FAIRE ET VIVRE EN COMMUN

Comment la démarche des communs appliquée au foncier peut-elle être un levier pour résoudre le mal-logement dans les Suds ? C'est ce qu'ont étudié Claire Simonneau, enseignante-chercheuse, et Éric Denis, directeur de recherche, dans le cadre d'un programme<sup>1</sup> piloté par l'unité mixte de recherche Géographie-cités. Les deux géographes urbanistes ont collaboré avec des spécialistes des terrains d'étude.

**S**e loger en ville de façon décente est un droit fondamental qui reste inaccessible pour une part significative des citoyens dans les Suds. Le mal-logement est une situation encore trop souvent majoritaire, qu'il s'agisse du risque d'éviction, de la précarité de l'habitat ou du terrain d'édification, ou encore de la marginalité des habitants en termes d'accès aux services et à l'emploi.

Le prix du foncier rend impossible la production de logements décents et abordables pour les familles modestes, tant en locatif qu'en accession ou en auto-construction. En outre, l'essor rapide de la valeur d'échange et financière du sol urbain n'a cessé d'accroître la part des acquisitions spéculatives, en particulier dans les contextes de faible inclusion financière et de forte inflation.

Dans le cadre de la réhabilitation de quartiers précaires ou de promotion de nouveaux ensembles de logements, la mise en commun du sol pour produire de l'habitat à l'échelle locale constitue un levier pertinent. Elle permet de maintenir de la mixité sociale en ville. En neutralisant la valeur foncière, il est en effet possible d'empêcher l'exclusion par le marché et la spéculation foncière, de plus en plus ouverte aux capitaux transnationaux.

Des solutions variées de production de logements populaires par la mise en commun du support foncier existent en Afrique, en Asie

et en Amérique latine. Des coopératives d'habitants par aide mutuelle en Uruguay au *community land trust* (CLT) kenyan, leur étude comparative montre que ces communs résidentiels sont extrêmement divers et leurs résultats très inégaux.



Membre de la Covicofu, coopérative d'habitants par aide mutuelle à Montevideo

### Le difficile passage à l'échelle et la durabilité

Très peu de projets dépassent l'échelle expérimentale. Le CLT de Voi au Kenya, pourtant reconnu par ONU-Habitat comme *best practice*, n'a jamais été reproduit ailleurs dans ce pays. Qui plus est, à Voi même, ce qui fut un succès pour la première génération relogée souffre aujourd'hui de déréliction. On observe l'affaiblissement des structures de gouvernance communautaire et la dispersion de la propriété foncière, faute d'un cadre permettant d'en garantir un accès

intergénérationnel subventionné et non spéculatif. À l'inverse, en Uruguay, les coopératives d'habitants par aide mutuelle se multiplient et perdurent, de génération de résidents en génération. Elles sont à présent plus de 600, tandis que les premières ont plus de 50 ans.

Entre ces deux extrêmes, nous pourrions décliner en de nombreuses nuances la diffusion des expériences initiales au-delà des primo-accédants, le maintien comme outil d'accession en ville et les modalités de dissolution du bien commun. Il est dès lors possible de dégager au moins trois principes qui favorisent le succès initial, le passage à l'échelle et la durabilité inclusive des communs fonciers pour l'habitat populaire.

### 1 - L'appropriation du modèle par des collectifs de résidents

Le soutien de la coopération internationale ou même l'appui national à la mise en œuvre d'un modèle ayant fait ses preuves ailleurs, comme le CLT, n'est pas une condition suffisante pour garantir son succès localement. C'est encore moins le cas pour sa diffusion au-delà d'une première expérimentation. La mise en commun du sol doit être « appropriée » localement. Pour cela, elle doit répondre à des manières de faire en commun préexistantes, qu'elles soient populaires, militantes ou traditionnelles. Car faut-il encore que l'envie de faire et

d'habiter en commun rencontre l'adhésion d'un collectif suffisamment soudé pour en porter les valeurs dans la durée. En ce sens, l'appui sur des valeurs partagées pré-existantes est fondamental, qu'il s'agisse de mouvements coopératifs et syndicaux puissants et anciens, comme en Uruguay, de formes collectives d'organiser le travail agricole et de partager les usages du sol, comme au Burkina Faso, ou encore de mouvements collectifs d'appropriation foncière, comme au Brésil.

## 2 – Un appui convaincu des autorités publiques

Il est également essentiel (mais pas suffisant) qu'un cadre législatif favorable émerge à l'échelle nationale. Il doit pouvoir être assimilé par des collectifs de résidents et les associations qui les appuient notamment dans la mise sur pied d'une structure juridique qui les protège. Les autorités locales ont également un rôle crucial à jouer pour la mise à disposition de foncier en cœur de ville ou pour la régularisation collective du sol dans le cas de la réhabilitation *in situ* de quartiers précaires.

## 3 – Un cadre réglementaire propre à pérenniser

Beaucoup de projets prometteurs amorcés avec enthousiasme par les résidents et leurs appuis associatifs et institutionnels sont peu à peu démantelés. Le bien commun est dissous par la vente peu encadrée des possessions individuelles au fil du temps. On pourra parler de *commoning* transitoire, si la dissolution a été envisagée initialement. Mais dans la plupart des cas, rien n'a été prévu et cela conduit à une dérive spéculative ou/et à une dégradation des parties communes qui ne sont plus gérées. Des dispositifs anti-spéculatifs peuvent permettre d'encadrer les reventes et les successions



La ville secondaire de Voi, au Kenya, accueille le seul CLT du continent africain.

afin de conserver la dimension inclusive de ces commons résidentiels. Dans ce cas, le collectif encadrera le prix de vente des logements et conservera la propriété du sol afin de favoriser l'accès de nouveaux résidents modestes.

### Limites et perspectives des commons résidentiels

Si les commons résidentiels représentent un idéal développementaliste inclusif, en pratique, ils peuvent aussi constituer un instrument qui prive les résidents d'un accès au capital de leur logement. Dans ce cas, ils peuvent être un frein à leur insertion économique dans des environnements où seule l'hypothèque et la capture de la rente foncière et immobilière par revente permettent de mobiliser un financement conséquent. Les commons fonciers pour l'habitat comme solution pour l'insertion des familles populaires dans la ville doivent à ce titre

s'inscrire dans un mouvement plus large. Il s'agit de la prise, ou reprise, en charge collective des coûts des biens communs, de l'éducation, de la santé. Sans cela, le bien immobilier ne peut s'affranchir de sa valeur d'échange et demeure un élément clé de la sécurité économique des familles.

En outre, faire en commun ne va pas de soi par rapport aux aspirations individuelles des citoyens. Se pose ainsi la question de l'imposition d'un modèle de faire en commun aux urbains pauvres quand les classes moyennes conservent le droit à une valorisation de leur capital logement. À ce titre, les commons transitoires dans les processus de réhabilitation *in situ* peuvent constituer une approche médiane intéressante, permettant de mettre en place des dispositifs de gestion résidentielle commons avant que les reventes ne soient autorisées.

Enfin, les commons résidentiels, s'ils permettent en théorie de développer une part de logements locatifs, demeurent néanmoins un modèle propriétaire peu adapté à prendre en compte la mobilité de ses sociétaires. Autrement dit, il s'agit d'un modèle qui favorise l'installation et l'ancrage des populations modestes en ville au plus près de leurs besoins, mais il ne peut pas tout.

Habitat coopératif : les coopératives par aide mutuelle logent 2 % de la population en Uruguay.



1 - Cette recherche a été soutenue par l'AFD dans le cadre de sa stratégie « Un monde en commun ».

# LES TERRES MOUCHAA AU LIBAN : UN STATUT PARTICULIER

Issues de la coutume, les terres *mouchaa*, au Liban, offrent un exemple de commun qui a résisté au cours des siècles. Le juriste Sébastien Lamy, auteur d'une série d'ouvrages sur le droit libanais, nous en décrit le cadre foncier, dans une perspective historique.

**A**u Liban, les terrains appartenant à l'État ou aux municipalités et situés dans les zones rurales sont susceptibles de relever d'un statut particulier qu'est le *mouchaa*, lorsqu'ils sont affectés à l'usage collectif d'un groupe de personnes. Contrairement aux communs en France, leur statut est défini dans les textes, en l'occurrence dans le Code de la propriété foncière. Le terme *mouchaa* est celui utilisé dans le langage courant. Juridiquement, on le désigne par les termes de terres *métrouké murféké*. Il peut d'ailleurs en résulter une certaine confusion (Kilzi, 2002). Le terme *mouchaa*, qui signifie « indivis », correspond à un statut foncier lorsqu'il est entendu au sens de terre *métrouké murféké*. En revanche, le terme *chouyouaa* qui signifie « indivision » est un droit réel qui porte sur une propriété privée ordinaire. La terre *mouchaa*, lorsqu'elle est entendue au sens d'une terre *métrouké murféké*, s'applique à une tenure spéciale des sols portant sur de vastes espaces situés en milieu

rural, affectée traditionnellement à l'exploitation agricole. L'organisation de ces espaces peut varier d'une terre *mouchaa* à l'autre. Les règles ne sont pas codifiées de manière uniforme sur tout le territoire.

## Un droit d'usage plus ou moins étendu

L'article 7 du Code de la propriété foncière dispose que les terrains *métrouké murféké* sont « ceux qui, appartenant à l'État, font l'objet, en faveur d'une collectivité, d'un droit d'usage dont les caractères et l'étendue sont précisés par les usages locaux ou les règlements administratifs ». Le même article ajoute que ces terrains sont « considérés comme propriété privée des municipalités s'ils sont situés à l'intérieur de leur périmètre ».

Lorsque les terres *mouchaa* appartiennent à l'État, elles sont administrées par une commission spéciale dont les membres sont désignés par décret. Lorsque de telles terres appartiennent à une municipalité, elles sont administrées par le conseil municipal.

Un nouveau paragraphe a été ajouté en 2000 à l'article 7 du Code de la propriété foncière, aux termes duquel « les municipalités ne peuvent vendre ou disposer des terrains visés au deuxième paragraphe que par décret en Conseil des ministres sur proposition du ministère des Finances, de celui des Municipalités et de celui des Affaires rurales ».

## À la recherche des origines

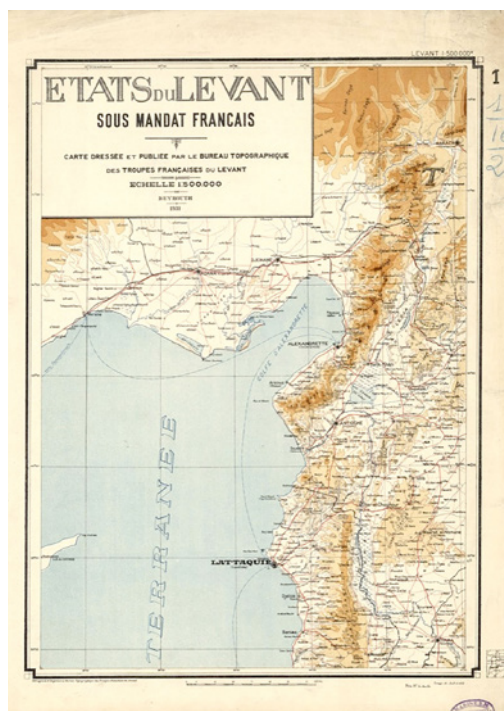
La question des origines du statut de ces terres a fait l'objet de plusieurs travaux de recherche. Elle a d'abord été traitée par Camille Duraffourd, chef du service du cadastre des États du Levant sous le mandat français de 1926 à 1941, dans un document intitulé « Instruction sur le démembrement des terres « Mouchaa » (en indivision collective) ». Celui-ci relève que « D'après les études et les enquêtes effectuées jusqu'à ce jour et les constatations faites dans certains villages, les terres « Mouchaa » devaient constituer autrefois une sorte de domaine

communal dont la répartition était effectuée chaque année entre les habitants, au prorata du nombre de foyers (...) ».

Il indique à cet égard que lorsqu'un « individu mâle » meurt ou quitte le village, ses droits disparaissent et retombent dans la communauté. À l'inverse, lorsqu'un « individu mâle » naît, il est inclus l'année suivante dans la répartition des terres et sa part vient s'ajouter à celles des autres individus du sexe masculin relevant du même foyer. Pour ce qui concerne la répartition des usages entre les habitants, il ressort de ce document que pour des raisons d'équité, des secteurs étaient délimités selon la nature du terrain. Chaque foyer recevait alors une fraction de terrain. La répartition était périodique et chaque foyer pouvait se voir régulièrement, tous les trois ou dix ans, réattribuer d'autres parcelles par tirage au sort.

## Des coutumes non reconnues par les autorités

C. Duraffourd précise également que ce mode de tenure résulte de très vieilles coutumes mais n'a jamais été reconnu par les Ottomans et n'avait donc jamais fait jusque-là l'objet d'une législation spéciale. Cette affirmation est contredite par un autre auteur qui relève que les termes *métrouké murféké* apparaissent officiellement dans les textes issus de la réforme foncière de 1858 pour désigner l'une des deux catégories de terres *métrouké*, « laissées pour l'usage public » (Young, 1906). L'article 5 du Code foncier de 1858 disposait en effet que ces terres étaient celles « qui, comme les pâturages, sont laissées pour le service de la généralité des habitants d'une commune ». Quoiqu'il en soit, Camille Duraffourd indique que le gouvernement ottoman a tenté d'y mettre fin vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle lors du recensement général des terres. Cette information est corroborée par d'autres auteurs (Dubar et Nasr, 1976) selon lesquels « vers les années 1880, à l'occasion du recensement général des propriétés, les possessions *mouchaa* furent en principe stabilisées et les





Terrains agricoles et vue sur la vallée de la Bekaa

© SÉBASTIEN LAMY

*terroirs divisés d'après la situation de fait de l'époque ; des titres fonciers furent délivrés dans lesquels les propriétés étaient délimitées en feddan ou parts de feddan ».*

Malgré cette mesure, la répartition périodique des terres mouchaa a perduré. Mais la création du cadastre en 1926, et les délimitations foncières qui en ont résulté, ont eu pour effet d'en supprimer un certain nombre, bien qu'il en demeure encore aujourd'hui dans les secteurs non cadastrés.

#### **Les mouchaa, un système archaïque ?**

Camille Duraffourd n'était manifestement pas favorable au maintien des terres *mouchaa*. Il considérait que ce système était archaïque et ne permettait pas le progrès économique et social, notamment en termes de rendement agricole. Malgré la reconnaissance de leur statut par le Code de la propriété foncière en 1930, il a largement œuvré pour que les terres *mouchaa* soient démembrées. Tel fut l'objet de l'« Instruction » précitée.

C'est ainsi que les grands espaces jadis agricoles situés dans la plaine côtière du sud de Beyrouth, relevant alors du statut *mouchaa*, sont devenus progressivement des terres *mulk* faisant l'objet de droits de propriété individuels (Clerc, 2008). Cependant, certaines terres *mouchaa* ont subsisté jusqu'à aujourd'hui, principalement dans des régions assez reculées, et sont pour la plupart en déshérence. En l'absence de statistiques officielles, il est difficile d'en déterminer le nombre exact.

L'ironie du sort a voulu qu'au moment où le statut des terres *mouchaa* commençait à décliner au Liban, se développaient du côté de la Palestine, alors sous administration britannique, les *kibboutz*, dont le fonctionnement repose sur un régime foncier similaire, basé sur un principe de propriété indivise avec attribution de droits de jouissance privatifs sur des terres agricoles.

#### **Bibliographie**

Clerc-Huybrechts, Valérie, *Les quartiers irréguliers de Beyrouth*, Presses de l'IFPO, 2009

Dubar, Claude et Nasr, Salim, *Les classes sociales au Liban*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1976.

Duraffourd, Camille, *Instruction sur le démembrement des terres «Mouchaa» (en indivision collective)*, Centre des archives diplomatiques de Nantes, 1933.

Kilzi, Jean, 2002, *Le cadastre, le registre foncier et les propriétés foncières au Liban*, Beyrouth, Imprimerie Chemaly, 2002.

Young, George, *Corps de droit ottoman ; recueil des codes, lois, règlements, ordonnances et actes les plus importants du droit intérieur, et d'études sur le droit coutumier de l'Empire ottoman*, Oxford : The Clarendon Press, 1906, Volume VI.

# LE FONCIER SOLIDAIRE, RÉPONSE À LA CRISE DU LOGEMENT EN EUROPE

Le programme européen Interreg – *Sustainable Housing for Inclusive and Cohesive Cities*<sup>1</sup> – s’est clôturé fin 2021<sup>2</sup>. Lauréat des prestigieux *Regiostars Awards 2020*, il visait à accompagner la montée en puissance des CLT par la capitalisation, le soutien à des projets pilotes, la réflexion sur le financement et la mise en place d’un réseau européen.

Émilie Maehara, directrice exécutive adjointe du Fonds mondial pour le développement des villes (FMDV), qui a copiloté ce programme avec d’autres organisations en Europe<sup>3</sup>, nous présente le mécanisme de soutien et de développement des *community land trusts* (CLT) – ou organismes de foncier solidaire (OFS) – dans les pays de l’UE.

**D**epuis les années 2000, on observe une augmentation forte et continue des prix du logement en Europe, en particulier dans les centres urbains denses. Dans les pays de l’OCDE, un tiers des locataires consacrent plus de 40 % de leurs revenus au logement<sup>4</sup>. Les institutions européennes reconnaissent que les objectifs de lutte contre la financiarisation du marché du logement et d’accès à un logement abordable pour les classes modestes et moyennes sont des enjeux majeurs. À cela viennent s’ajouter les priorités grandissantes de réduction des gaz à effets de serre pour le secteur de la construction qui représente à lui seul près de 40% des émissions en Europe.

Les CLT gagnent ainsi une reconnaissance internationale<sup>5</sup> croissante en se déployant dans plusieurs pays comme un modèle pour répondre à ces enjeux<sup>6</sup>. On estime qu’il existe à ce jour 170 organismes de CLT/OFS en Europe. Les projets en cours prévoient la construction de 1 500 à 1 700 logements par an<sup>7</sup>. La France et la Belgique sont les pays où les cadres juridiques et de financement des CLT sont les plus avancés.

En France, les lois Alur (2014) et « Pour la croissance et l’égalité des chances économiques » (2015) ont introduit les OFS et le bail réel solidaire, visant à créer un parc de logements en accession sociale à la propriété pérenne, maintenu abordable financièrement sur le long terme pour les ménages aux revenus modestes éligibles.

La Banque des territoires propose le prêt *Gaïa* long terme pour le financement de l’acquisition du foncier par les OFS. Les OFS français développent des logements en accession à la propriété, plutôt ciblés sur les classes moyennes. L’objectif national de créer de nouveaux logements sur le modèle du bail solidaire est fixé à 20 000 d’ici 2024<sup>8</sup>. Quant à la région de Bruxelles Capitale, elle a récemment octroyé un taux de TVA préférentiel de 6% contre 21% aux projets CLT.



*Calico, habitat groupé intergénérationnel, à Forest. 34 logements, locaux, espaces et jardin collectifs.*

## Des biens communs aux formes variées pour un modèle plus inclusif et résilient

Nés aux États-Unis dans les années 60, les CLT sont des organismes à but non lucratif, locaux et démocratiques, dont le mandat est de produire et gérer des logements abordables. Développés par des collectivités ou des organisations locales, l’objet des CLT est de dissocier le prix du bâti de celui du foncier – décote de 20 à 50 % par rapport aux prix du marché libre, afin de préserver l’accessibilité des logements.

Ils prennent des formes diverses. Néanmoins, le modèle repose nécessairement sur un financement public, en particulier au moment de l’acquisition du foncier. Les logements construits sont ensuite mis à disposition soit par la location, soit par l’accession sociale à la propriété. En France, par exemple, le ménage preneur occupe le bien à titre de résidence principale et est propriétaire de droits réels immobiliers qu’il peut revendre, donner ou transmettre par voie de succession. Lorsque le foncier est utilisé pour une opération locative sociale, le bailleur s’engage à louer le bien sous

plafond de ressources et de loyers. À noter, le modèle CLT n’est originellement pas centré sur l’accession à la propriété, il promeut divers modes d’occupation (location, coopératif, propriété partielle...) mais les modèles qui rencontrent le plus de soutien de la part des autorités publiques sont a priori ceux tournés vers l’accession (par ex. l’OFS).

Les CLT aspirent à développer la vie en commun, visent mixité sociale, intergénérationnelle et fonctionnelle. La majorité d’entre eux cible des ménages issus de minorités ethniques et des populations fragiles – par exemple des personnes handicapées ou des personnes âgées.

**CLT Bruxelles** a mis en place *Calico*<sup>8</sup>, qui comporte une maison de naissance et de mourance et des appartements destinés à des familles nombreuses, dans une approche intergénérationnelle, d’ouverture au quartier et d’attention au genre. D’autres projets gérés par le CLT Bruxelles intègrent des activités d’économie sociale et solidaire de proximité, tels que des boulangeries, des marchés coopératifs ou location des espaces communautaires.



Portrait d'habitants du CLT. © CLT Bruxelles

### Défis et opportunités pour les CLT

Si le modèle suscite un grand intérêt et d'autres initiatives d'habitat collaboratif ont adopté des modes de fonctionnement similaires notamment en Suisse, en Espagne, en Italie, en Europe centrale et du Sud-Est, les CLT sont confrontés à des défis importants : environnements juridiques et financiers inadaptés ; difficultés pour financer le foncier ; difficultés de faire connaître le modèle ; manque de capacités techniques, etc.

Le réseau européen des CLT poursuit ses échanges en vue d'un élargissement, d'un renforcement structurel et financier et d'une reconnaissance accrue du modèle. L'objet sera entre autres de doter les CLT d'un instrument financier propre, notamment par la mise en place de campagnes de plaidoyer menées au niveau national et européen.

1. <https://www.nweurope.eu/projects/project-search/shicc-sustainable-housing-for-inclusive-and-cohesive-cities/>
2. [https://fmdv.net/Actualites/Actualite\\_1575](https://fmdv.net/Actualites/Actualite_1575)
3. And The People (Pays-Bas), CLT Brussels (Belgique), CLT Gent (Belgique), CLT London (Royaume-Uni), Dynamo Coop (Belgique), Fair Ground Brussels (Belgique), Independent consultant at IMHAB Barcelona (Espagne), SHOSCH (Écosse), SOA Research (Irlande), Solida'go (Belgique), Stiftung Trias (Allemagne), Ville de Lille (France).
4. OCDE, Affordable Housing Database : <https://www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database/>
5. Nouvel agenda urbain, Conférence Habitat III 2016 - art. 107 et 137 : [habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-French.pdf](https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-French.pdf) ; Agenda urbain européen 2018 > Affordable Housing Good Practices Database > : <https://tinyurl.com/4h2n68y8> et Brochure of policy guidelines : <https://tinyurl.com/yckzmy8u>
6. Les CLT ont été reconnus par la loi au Royaume-Uni (Housing and Regeneration Act, 2008), en Belgique (Région Bruxelles Capitale, Code du Logement, 2013) et en France (loi Alur, 2014). On observe des initiatives plus informelles aux Pays-Bas, en Irlande, Allemagne, Écosse mais aussi en Italie, Espagne ou encore en Europe de l'Est.
7. Selon les données recueillies par le FMDV dans le cadre d'une étude de faisabilité développée pour explorer la mise en place d'un instrument de financement propre aux CLT en Europe.
8. <https://www.cltb.be/calico/>

# LE CADASTRE ET LE COMMUN

## Entretien avec Pierre Clergeot

Spécialiste du cadastre, de sa constitution et de son évolution au cours de l'histoire, Pierre Clergeot nous fait bénéficier de sa double compétence de géographe et de celle acquise auprès des géomètres-experts. Il tisse ici le lien entre le cadre réglementaire et la dynamique collective, où se croisent les intérêts publics, privés et communs.

### Comment vous êtes-vous intéressé aux communs ?

Je vous livre un témoignage personnel ; mon parcours, mon héritage familial m'ont naturellement approché du sujet des communs. Je suis originaire d'une ancienne terre d'openfield à contraintes communautaires, à la limite entre la Champagne et la Bourgogne. Et chez nous, on parlait de territoires de biens communs en confondant souvent biens communs et communaux. Je suis géographe de formation et je n'ai pas travaillé de façon systématique sur les sujets internationaux. Mais ma fonction d'enseignant m'a amené à traiter la question des communs auprès de mes étudiants étrangers.

### Les communs, c'est-à-dire ?

Les communs sont très différents selon les régions. On ne peut les envisager que dans l'analyse d'un système économique. Ils s'inscrivent dans un espace (une paroisse devenue commune ou section de commune) et un temps, de parfois plusieurs siècles. En France, la reconnaissance et l'inventaire des communs fonciers s'est faite pour l'ensemble du terroir métropolitain lors de la constitution du cadastre ancien (napoléonien). Conçu à son origine comme un outil de justice fiscale pour mieux répartir l'impôt entre les propriétaires terriens d'une même commune, ce cadastre devait répondre également à un souci de simplification dans l'organisation administrative et géographique du finage communal en interdisant les enclaves intercommunales.

Dans certains cas, les biens fonciers communs aux habitants d'une paroisse sont devenus des terrains communaux dont ils ont le plus souvent conservé l'usage tant qu'ils n'ont pas été partagés. Dans d'autres cas, les biens fonciers qui n'étaient communs que pour une portion des habitants d'une commune qui souhaitaient en garder l'exclusivité ont été apparentés par l'administration des contributions à une propriété privée. À charge pour ces habitants d'en payer l'impôt et d'en assurer la gestion. Ces biens communs deviennent alors les biens sectionaux de commune. Dans le premier cas, les biens communs sont apparentés à une forme de propriété privée de la personne publique, la commune, et dans le second à cas, à une forme de propriété privée collective d'une partie de ses habitants.

### Les communs sont-ils amenés à disparaître ?

Les communs ont été remis en cause au cours de l'histoire. La Révolution française s'est attachée à diviser les terrains communaux, partant du principe que tous les biens devaient être soumis à l'impôt. L'extension de la propriété privée devait servir à l'amélioration de la productivité agricole. Finalement, les bourgeoisies locales se sont approprié les terres souvent au détriment des habitants les plus pauvres malgré des résistances parfois vives. Lorsque l'argent prend le dessus, les choses communes ont plus de mal à le rester...

Les termes « usages communs », « contraintes communautaires », ... [Suite page 8 >](#)



La renaissance d'espaces collectifs : ici, des jardins partagés au pied d'un talus ferroviaire. © MD

# L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE, MODÈLE POUR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Dans le cadre des partenariats, ADP Villes en développement ouvre son bulletin à l'Agence française de développement. L'AFD publie ci-dessous un texte cosigné par Hassan Mouatadid, le responsable adjoint de sa division Développement urbain, logement, aménagement, avec Jonas Byström, ingénieur principal à la division de l'économie circulaire de la Banque européenne d'Investissement (BEI) et Philippe Masset, directeur Europe et international de l'ADEME, agence de la transition écologique.

Face à la raréfaction des ressources naturelles et à l'impératif de la transition écologique, le concept d'économie circulaire s'impose progressivement. Celle-ci devient un nouveau modèle de développement qui rompt avec le modèle linéaire traditionnel « extraire, fabriquer, consommer, jeter », en faveur d'une logique de boucles. L'objectif est de viser une gestion sobre et efficace des ressources pour limiter les impacts environnementaux.



## L'économie circulaire, une nécessité

En 2020, un rapport de l'*International Resource Panel* (IRP)<sup>1</sup> anticipait un doublement progressif de la demande en ressources naturelles (hors eau) d'ici 2060<sup>2</sup>, pour s'établir à 19 t/hab/an. L'essentiel de l'augmentation concernerait les matériaux

de construction et les matériaux industriels. Face à ce constat, un changement de modèle semble indispensable.

Le Programme des Nations unies pour l'Environnement (PNUÉ) indiquait en 2011 qu'un système linéaire soutenable exigeait d'encadrer la consommation individuelle à

3 - 6 t/hab/an à l'horizon 2060, ce qui paraît inimaginable économiquement. L'ONU préconisait ainsi de travailler davantage sur une utilisation « efficace » des ressources.

L'extraction et la transformation des matériaux et des combustibles représentent 53% des gaz à effet de serre (GES) émis dans le

## > Suite de la page 7

« servitudes communes » ont ainsi peu à peu disparu. Réduit progressivement à la seule notion de propriété, le sens du mot commun s'est appauvri. Mais il faut regarder les choses dans le temps long.

Si d'un côté, on assiste à une financiarisation des terres et à une division-disparition des biens communs, les espaces du collectif renaissent. Regardez par exemple les jardins partagés ou la réalisation d'habitat participatif. À qui appartiennent-ils ? Qui les gère ? Les questions de biodiversité (arbres, espaces verts, eau) et les processus participatifs influent sur la reconquête de l'espace en termes d'usage. Ils questionnent la notion d'intérêt commun. Il faut conceptualiser les différents systèmes d'organisation de l'espace pour recréer des communs.

## Des exemples pour illustrer votre propos ?

En milieu rural, les terrains ont été peu à peu enclos pour empêcher le passage des troupeaux et le pâturage. Imagine-t-on interdire les droits de passage dans une oasis sahélienne ? En milieu urbain c'est pire, c'est le droit de passage qui structure les villes !

En Lorraine par exemple, les villages sont caractérisés par des fronts bâtis continus sur des rues centrales assez larges. Chaque exploitation utilisait une partie de l'espace du trottoir attenant aux maisons pour diverses activités agricoles, en particulier le stockage du bois de chauffage, des tas de fumier, le stationnement du matériel. Les autorités administratives cadastrales du début du XIX<sup>e</sup> siècle ont classé une partie de ces espaces comme des cours privatives non closes rattachées aux exploitations agricoles. Puis les changements d'usage liés aux transformations des systèmes de production amènent les habitants à se questionner sur le devenir de ces larges trottoirs. Relèvent-ils d'un espace privatif, d'un espace public communal ou de communs liés par exemple aux habitants d'une rue ? L'un n'exclut pas l'autre.

Le statut de la propriété de ces espaces évolue et montre bien que rien n'est jamais figé. Prenez encore l'exemple du stationnement dans les rues, des cafés qui s'approprient des espaces, de la réduction du nombre de voitures en ville, attendons-nous à des surprises. Retenons que les limites entre espaces publics / privés / communs

sont souvent floues et évoluent au cours de l'histoire.

## Un conseil pour les praticiens de l'espace que nous sommes ?

La raison d'être des communs ne peut se justifier que dans un contexte d'ensemble, suivant une lecture anthropologique des espaces-temps.

Au cours de ma vie professionnelle, j'ai développé le concept du PUG (propriété, usage, gestion). Il est la clé de compréhension d'un espace en évolution ou réorganisation. Le PUG pourrait devenir un type de cadastre qui prendrait en compte, au niveau parcellaire, l'histoire des propriétés, des usages et des modes de gestion au prisme d'une approche politique, sociologique et écologique du territoire correspondant à la réalité évolutive du foncier au sein de chaque communauté. Il peut faciliter l'émergence et la création de nouveaux biens communs en réorganisant les territoires et en incluant de nouveaux usages. La végétalisation d'espaces urbains en fournit un bon exemple, certes modeste mais significatif et porteur d'espoir auprès des habitants.

Propos recueillis par Pierre Renault



monde. Les experts affirment que la croissance de la demande en matières premières d'ici 2060 participera à une augmentation de 43% des émissions de GES<sup>3</sup>. L'extraction des ressources et le traitement sont également responsables de 90% des pertes en biodiversité et en ressources hydriques de la planète.

### L'économie circulaire, vers une réalité

Si l'Union européenne définit l'économie circulaire comme « modèle de production et de consommation qui consiste à partager, réutiliser, réparer, rénover et recycler les produits et les matériaux existants le plus longtemps possible afin qu'ils conservent leur valeur »<sup>4</sup>, l'ADEME précise que son application contribue à « diminuer l'impact sur l'environnement, tout en développant le bien-être des individus »<sup>5</sup>. L'agence distingue sept piliers d'actions regroupés en trois domaines, où l'ensemble forme un cycle, et chaque étape entraîne la suivante<sup>6</sup>.

**L'approvisionnement durable** met en avant le devoir de regard des producteurs sur les matériaux qu'ils utilisent. Par exemple, l'application numérique Phenix lutte contre le gaspillage alimentaire par la revente des invendus.

**L'écoconception** entend proposer des produits, services ou procédés, en prenant en compte leur impact, depuis leur création jusqu'à leur élimination. Par exemple, CINE fabrique un nettoyeur ménager contenant moins de substances écotoxiques, et davantage biodégradables.

**L'écologie industrielle et territoriale** crée des chaînes d'interdépendance entre les entités économiques de production pour optimiser les flux de ressources. Par exemple, « l'écoréseau » des entreprises Biotop ainsi que 162 autres partenaires publics et privés mutualisent leurs besoins et leurs déchets, notamment en valorisant des chutes de PVC ou sacs à café ou en réemployant des big bags.

**L'économie de la fonctionnalité** favorise la vente d'un service ou la location d'un produit maintenu plutôt que la vente d'un produit en tant que tel. Le client peut profiter ainsi d'un bien sans en être propriétaire. Par exemple, Forézienne MFLS fabrique des outils de coupe pour le travail mécanique du bois, loue ses appareils et en assure la maintenance. Pour être viable économiquement, la longévité des appareils a été augmentée de 20%.

**La consommation responsable** engage chaque individu à faire des choix de consommation en intégrant le cycle de vie des biens et services. Par exemple, évaluer et comparer en fonction des labels et



Un local de l'entreprise Biotop ©Biotop

indices ; privilégier des produits à la durée de vie plus longue, même s'ils sont plus chers, font partie des grands principes.

**L'allongement de la durée d'usage** favorise le recours à la réparation, au don ou à la vente au lieu de les jeter. Par exemple, Envie récupère du matériel paramédical pour le réparer et le donner ou le vendre à petit prix à des personnes en difficulté.

**Le recyclage** doit intervenir uniquement sur la part non réemployable de la matière. Pilier le plus souvent envisagé, il doit pourtant constituer le dernier maillon de la chaîne pour optimiser les impacts du modèle circulaire

### L'économie circulaire et la ville durable

L'économie circulaire apparaît à plusieurs égards comme une approche pertinente et cohérente vis-à-vis des enjeux de la « ville durable ». Elle est au cœur de la stratégie d'intervention dans le domaine du développement urbain des institutions financières internationales, dont l'AFD et la BEI.

L'économie circulaire constitue une réponse indispensable à la croissance importante de la consommation mondiale de ressources, dont 70% sont consommées dans et par les villes. Par ailleurs, les villes peuvent être le berceau du développement de modèles circulaires. D'ici 2030, 60% de la population mondiale vivra dans des villes. Et l'urbanisation croissante devrait faciliter le développement de ces modèles.

Aussi, l'économie circulaire joue un rôle nouveau dans la gestion des déchets et le recyclage, en recherchant l'efficacité de l'économie des ressources : allonger la durée de vie des produits, leur donner une seconde vie, optimiser l'utilisation des matières premières, etc. Cette approche permet de limiter la production

de déchets et d'en optimiser la gestion qui pèse très fortement dans le budget des collectivités, notamment dans les pays en développement.

### Les facteurs de changement

Les enjeux et facteurs concourant à la mise en œuvre d'une économie circulaire sont à la fois techniques, politiques, économiques, sociologiques et humains. Les facteurs sociologiques et humains sont les plus complexes à activer. Ils nécessitent d'imaginer des habitudes différentes sans que le consommateur ou le producteur ne considère que c'est une régression. Il s'agit bien davantage d'accepter des limitations individuelles à la faveur d'un collectif, de redéfinir ses besoins, d'adapter sa consommation en conséquence et de ne plus lier consommation et propriété.

Ce paradigme complexe impose de revoir les manières de faire, de produire et d'agir à plusieurs niveaux à la faveur de communs environnemental, économique et social. Les valeurs communes sont ainsi destinées à évoluer et cela implique notamment des changements majeurs dans le monde du travail. L'accompagnement au changement et la sensibilisation des décideurs, producteurs, vendeurs et consommateurs deviennent donc un élément clé de l'appropriation de ce cadre nouveau.

1- Equivalent du GIEC pour les matières premières

<https://www.resourcepanel.org/>

2- 80 milliards de tonnes en 2015 à 180/190 milliards de tonnes en 2060, et de 12 t/hab/an à 19 t/hab/an

3- Perspectives des ressources mondiales, ONU

Environnement, 2019

4- Économie circulaire : définition, importance et bénéfices | Actualité | Parlement européen (europa.eu)

5- Économie circulaire - Consommation durable - ADEME

6- <https://www.ademe.fr/expertises/economie-circulaire>



© M. HAUTOBOIS

École de Bigarade, Grand'Anse, Haïti

## DES ÉCOLES COMMUNAUTAIRES FACE AUX DYSFONCTIONNEMENTS DE L'ÉTAT

Marie-Jeanne Hautbois est responsable de la fondation suisse EPER pour Haïti. Elle présente la mobilisation des acteurs qui a permis de créer des écoles communautaires dans une région reléguée du pays. Mais elle pointe aussi la difficile cohabitation de ces communs locaux avec les programmes internationaux d'aide au développement.

**À** Haïti, juridiquement, chacun doit avoir accès à « une éducation de qualité » (constitution de 1987). À l'extrême sud-ouest du pays, le département de la Grand'Anse se caractérise par son univers rural, au relief accidenté, accentuant les difficultés d'accès et de communication. L'aménagement de ce territoire et ses infrastructures demeurent épars et réduits, notamment en termes de service d'éducation.

Sur initiative de la population, des projets d'écoles communautaires ont été mis en œuvre pour permettre l'éducation des enfants de ces zones éloignées. L'organisation EPER a ainsi apporté un support technique et financier pour la construction de bâtiments et un accompagnement de fond à la structuration socio-organisationnelle de la démarche communautaire. Cela a permis aux parents de se constituer en association. Un comité exécutif par école a pu être élu et fonctionner avec des membres formés à leur rôle et à leurs

responsabilités. Des activités génératrices de revenus issus de productions locales se sont développées au sein de ces associations. Ces revenus ont rendu possible la gestion autonome de leur école communautaire respective. L'État n'intervient pas, chaque association de parents est propriétaire et responsable de la gestion de son école, ce qui inclut les locaux comme les enseignants.

En amont de la rentrée scolaire, le budget annuel de l'école communautaire est minutieusement préparé, prévoyant les entrées potentielles et les dépenses attendues. Il est validé en assemblée générale. Bien que limitée en termes de moyens, l'initiative fonctionne sur un certain nombre de sites, là où la volonté est suffisante et encouragée par une adhésion de l'ensemble du collectif. Les communautés paysannes en charge de ces écoles communautaires sont attachées à un fonctionnement optimal de leur autogestion, laquelle leur rend une dignité difficile à cultiver dans le contexte si fragile d'Haïti.

### Le programme ministériel

Parallèlement, dans la perspective de développer l'accès à l'éducation, les autorités haïtiennes en charge de ce domaine, sont notamment partenaires de la Banque mondiale. Différents programmes se sont succédé dans ce cadre, dont le Programme pour une éducation de qualité en Haïti (PEQH). Avec plusieurs millions de dollars de fonds gérés par un service dédié du ministère de l'Éducation nationale et de la formation professionnelle, spécifique aux partenariats internationaux, le PEQH revêt plusieurs composantes :

- l'amélioration de la capacité institutionnelle et de la gouvernance (tant au niveau local que national) ;
- le soutien à l'accès à l'éducation publique de qualité ;
- le soutien à l'accès à l'éducation primaire non-publique de qualité ;
- le suivi, la gestion et l'évaluation.

La mise en œuvre sur le terrain du PEQH a rudement compromis la pérennité des

structures qui étaient au cœur de projets d'écoles communautaires.

En effet, le référent local du PEQH démarque des directeurs d'écoles communautaires pour qu'ils adhèrent à ce programme, arguant qu'ainsi ils n'auront plus à payer les enseignants par eux-mêmes. Le principe de base du PEQH institue que les parents n'aient pas à cotiser pour l'éducation de leurs enfants, le PEQH prenant tout en charge, à hauteur d'un forfait annuel par élève de 140 dollars américains. Un comité ad hoc est mis en place par école ciblée et un contrat est signé, notamment avec la direction de l'établissement.

Pourtant, dans les cas relatés, l'école communautaire relève de l'association de parents dont aucune des huit écoles enrôlées n'a jamais été considérée ou informée par les agents du PEQH.

#### Un manque de considération

La méprise étant possible, des contacts ont été pris avec qui de droit, tant au niveau du ministère de l'Éducation nationale, qu'à

celui de la Banque mondiale afin de décrire en détail l'existence et la fonctionnalité des entités communautaires. Sans résultat...

Ces associations de parents n'ont pas pu être prises en considération. Et le contrat signé avec chaque directeur de ces écoles n'a pas été partagé avec elles, malgré plusieurs sollicitations en ce sens. L'engrenage lucratif financier étant enclenché (avec les 140 dollars / élève inscrit), des actions ont été entreprises par les partenaires du PEQH. Ceux-ci avaient pour objectif d'augmenter les effectifs des écoles incluses au programme dans d'importantes proportions.

Le PEQH a eu pour effet de vider d'autres écoles communautaires environnantes, devenues de ce fait non viables puisque les contributions parentales n'y sont plus suffisantes. Une attention particulière avait été apportée pour l'implantation des écoles et instituer les associations parentales dédiées afin que chaque élève puisse accéder à un équipement de proximité. Aujourd'hui, les enfants appelés à grossir les effectifs des écoles incluses au PEQH doivent effectuer une longue marche pour se rendre en classe.

Même si sur le principe, le PEQH est naturellement voulu exemplaire, l'opacité domine et les parents n'ont de visibilité ni sur les moyens mis à disposition de leur école, ni sur leur usage concret. Les examens de fin d'année ne sont pas uniformisés, ce qui ne permet pas une mesure qualitative. Finalement, personne ne sait si la qualité éducative progresse réellement.

Ce que nous voulions relever ici et qui nous semble grave et dommageable, est la destruction aisée d'un commun. Ces écoles communautaires sont une réponse alternative au déficit de l'État et ont été mises en place dans un objectif de pérennité, a contrario de celles qui n'ont pas rejoint le PEQH.

Mais la caractéristique alternative, non « reconnue », inclut ses faiblesses. Un large programme national (sur fonds internationaux) limité dans le temps (et localement traduit en simples subventions) a anéanti les initiatives communautaires prises pour permettre un service de proximité et pour gérer un accès durable à l'éducation.

École de Guillotte, Grand'Anse, Haïti

© MJ HAUTOIS



# CLT DE PORTO RICO : RÉGULARISER SANS DÉPLACER

Sur la base de témoignages d'habitants et de visites de terrain, Pierre Arnold, urbaniste, chargé de projet à *UrbaMonde France*, nous présente la genèse du *community land trust* du Caño Martín Peña, à Porto Rico. Il nous décrit les avantages de la démarche, dans un contexte urbain informel.

Les populations qui se sont installées depuis les années 1930 autour du cours d'eau *Caño Martín Peña* (CMP) dans un secteur aujourd'hui central de San Juan, la capitale portoricaine, connaissent trop bien les risques liés à la titrisation individuelle. Au fil des décennies, des maires et gouverneurs ont réalisé des programmes de régularisation foncière à des fins électorales. Et les habitants ont rapidement été déplacés vers les périphéries par les logiques de marché. Pensant faire une bonne affaire ils ont cédé à la pression de promoteurs immobiliers pour vendre. Mais avec les faibles gains réalisés, ils n'ont pu racheter des logements que dans des zones périurbaines ou d'autres localités de l'île, loin de leurs attaches et bassin de vie précédent. Situés à côté du centre d'affaire « Milla de Oro », les quartiers autour du CMP ont en effet une valeur foncière très importante dès que la terre passe d'un statut d'occupation irrégulière du domaine public à une parcelle privée constructible.

Aujourd'hui, le processus de régularisation est en cours. À terme, environ 1 500 ménages recevront un titre de droits de superficie pour leurs parcelles, dont la propriété a été transféré du domaine public au *community land trust* du *Caño Martín Peña*. Le CLT-CMP a été créé pour conserver à perpétuité la propriété foncière et assurer que les transactions des droits de superficie se réalisent avec une plus-value limitée et pour des usages du foncier qui ne nuisent pas aux communautés installées là depuis des générations. Ce sont les résidents des sept quartiers autour du *Caño Martín Peña* qui ont choisi ce mode de gestion foncière plutôt que des titres individuels ou des copératives d'habitants lors d'un long processus participatif de planification-action.

## Le drainage du *Caño* à l'origine du projet

L'origine de ce CLT unique remonte à 2001, alors que l'Autorité des routes et des transports du Gouvernement de Porto Rico avait pour ambition de drainer et rendre navigable le *Caño* afin de connecter l'aéroport et les zones touristiques par voie fluviale. Ce chenal est impraticable car il a été remblayé au fil des décennies pour étendre l'espace habitable des quartiers alentour.



Maisons consolidées proches du cours d'eau dans le district spécial de planification du *Caño Martín Peña*. ©PIERRE ARNOLD, FÉVRIER 2017

Il est aussi très contaminé du fait de l'absence de réseaux d'assainissement dans ces quartiers, inondés par les débordements du *Caño* à chaque forte pluie. Ce projet d'ingénierie allait entraîner le relogement de centaines de familles installées au bord du chenal. La récente loi de participation et d'autonomisation des habitants pauvres (loi 1, du 1<sup>er</sup> mars 2001) encourageait toute entité publique à la co-construction des projets urbains affectant ces populations. C'est une cheffe urbaniste qui a été embauchée par l'autorité compétente, pour prendre en charge le projet d'amélioration du secteur dans le district de planification spéciale du CMP (DPS-CMP) qui englobe sept quartiers (autour de 27 000 habitants).

## Des habitants vigilants

Dès les premières assemblées dans les quartiers concernés, les résidents ont manifesté leur vigilance vis-à-vis des risques de déplacement induits par les relogements et la régularisation foncière. Au cours des deux années suivantes, ce sont près de 700 activités de « planification-action-réflexion » qui ont été réalisées dans le secteur par l'équipe en charge du projet, accompagnée d'universitaires, d'organisations communautaires et bien sûr des acteurs du quartier et des résidents.

Ce processus d'« *empouvoirement* » a permis à ces derniers de comprendre les avantages et les risques des scénarios et de construire

leur vision commune pour le secteur. Ils se sont exprimés pour le drainage du *Caño* et l'amélioration des infrastructures du quartier, pour le relogement au sein du quartier, pour la sécurisation foncière mais contre la gentrification. De plus, ils ont participé à la rédaction du plan de développement intégral et usages du sol du DPS-CMP, approuvé par le Gouverneur de Porto Rico en 2007. Cette collaboration multi-acteurs autour d'une cause commune et la montée en compétence des habitants ont permis l'adoption de la loi de Porto Rico 489-2004 qui établit une corporation publique (nommée ENLACE) pour la mise en œuvre du plan de développement. La loi crée aussi le CLT. Sa vocation est : assurer une sécurité foncière des occupants ; garantir que les familles, en particulier les plus vulnérables, ne seront pas déplacées ; assurer du logement perpétuellement abordable dans le secteur ; faciliter le relogement des familles qui vivent sur les terrains qui devront être rendus au chenal.

## Une gouvernance partagée

Dans la gouvernance du CLT, sont associés État, municipalité, communauté et résidents. Pendant le processus participatif s'est consolidé le G-8, un groupe de représentants d'organisations communautaires qui compte aujourd'hui 120 leaders de ces communautés (dont 40% sont des jeunes leaders de 14 à 25 ans). Le G-8 est représenté

à la fois dans la gouvernance d'ENLACE et du CLT.

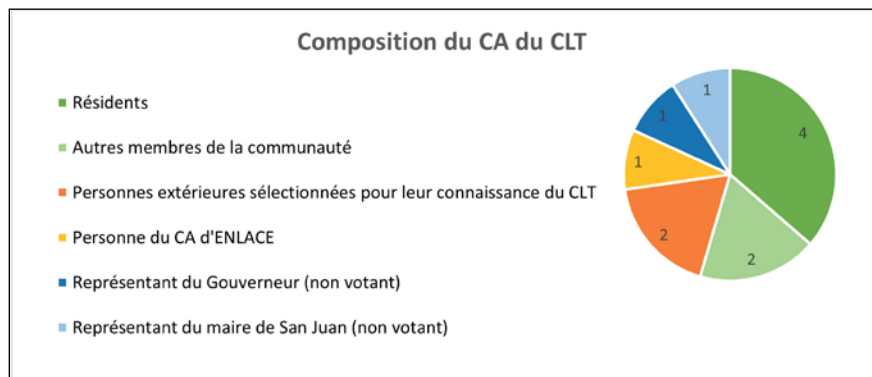
Le règlement général du CLT conçu par ENLACE avec des représentants de la communauté et approuvé en 2008, prévoit 11 sièges au conseil d'administration du CLT. Voir la composition dans le schéma ci-contre).

### Apprentissages multiples

Le fait d'avoir donné à la communauté les moyens de co-construire le mode de gestion foncière sur leur territoire, à travers la création du G-8, d'ENLACE et du CLT-CMP, permet aux résidents de s'investir pleinement dans la gestion de ce projet complexe (amélioration de quartier, démolitions-relogements, régularisation foncière). Ils sont devenus partenaires des autorités, au lieu d'opposer une résistance à un projet imposé. En plus de ces instances, la communauté est très active dans de multiples initiatives : conseils communautaires, alphabétisation pour résidents adultes et migrants, université de quartier, « leadership » des jeunes, actions contre la violence et les discriminations, jardins partagés, clubs sportifs, micro-entreprises, etc. La communauté a fait preuve d'une grande capacité d'auto-gestion et de résilience après le passage de l'ouragan María et depuis le début de la COVID-19 (urbaMonde, 2020).

\* Basé sur le récit de personnes partie prenantes de l'émergence du CLT-CMP disponibles en espagnol (Hernández-Torrales, et al., 2020a) et en anglais (Hernández-Torrales, et al., 2020b) ainsi que les visites de terrain et entretiens menés par urbaMonde.

*Dirigeante communautaire du G-8 avec une habitante dont le logement donne sur le canal Caño Martín Peña.* - ©PIERRE ARNOLD, FÉVRIER 2017



### Pour aller plus loin

Algoed, L., Hernández Torrales, M. E. & Rodríguez Del Valle, L., 2018. *El Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña: Instrumento Notable de Regularización de Suelo en Asentamientos Informales*, Cambridge : Lincoln Institute of Land Policy.

Basile, P. & Ehlenz, M. M., 2020. Examining responses to informality in the Global South: a framework for community land trusts and informal settlements. *Habitat International*, 20 janvier, Issue 96.

Choplin, A. y otros, 2014. *Les pratiques du titrement dans les villes en développement : trois cas d'étude (Inde, Éthiopie, Mauritanie)*, s.l.: Mission de recherche Droit et Justice.

Deboulet, A., 2011. Contre la précarité par la sécurisation foncière et la légalisation. Enjeux et opportunités dans le monde arabe et en Égypte. *Revue Tiers Monde*, 2(206), pp. 75-93.

Fidalgo Ribeiro, T. y otros, 2020. Community Land Trusts in Informal Settlements. Adapting Features of Puerto Rico's Caño Martín Peña CLT to Address Land Insecurity in the Favelas of Rio de Janeiro, Brazil. En: J. E. Davis, L. Algoed & M. Hernández-Torrales, eds. *On Common Ground. International Perspectives on the Community Land Trust*. Madison: Terra Nostra Press, pp. 211-235.

Hernández-Torrales, M. E., Rodríguez del Valle, L., Algoed, L. & Torres Sueiro, K., 2020a. Propagación de los fideicomisos comunitarios de tierra en América Latina y el Caribe. Orígenes, Logros y el Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña como prueba de concepto. En: *La inseguridad de la tenencia de la tierra en América Latina y el Caribe. El control comunitario de la tierra como prevención del desplazamiento*. Madison: Terra Nostra Press, pp. 23-46.

Hernández-Torrales, M. E., Rodríguez del Valle, L., Algoed, L. & Torres Sueiro, K., 2020b. Seeding the CLT in Latin America and the Caribbean. Origins, Achievements, and Proof-of-Concept Example of the Caño Martín Peña Community Land Trust. En: *On Common Ground. International perspectives on the Community Land Trust*. Madison: Terra Nostra Press, pp. 189-210.

HIC-AL, 2017. Utopías en construcción. Experiencias latinoamericanas de producción social del hábitat. Mexico: HIC-AL.

Payne, G., Durand-Lasserve, A. & Rakodi, C., 2009. The limits of land titling and home ownership. *Environment and Urbanization*, 21(2), pp. 443-462.

Rolnick, R. & De Schutter, O., 2014. La fonction sociale du foncier et la sécurité de l'occupation. En: *La terre est à nous ! Pour la fonction sociale du logement et du foncier, résistances et alternatives*. Paris: Ritimo, pp. 14-20.

urbaMonde, 2020. *Community-Led Housing in the COVID-19 context*, Geneva: urbaMonde & We Effect.

Williamson, T., 2019. The Favela Community Land Trust: A suitable Housing Model for the Global South. En: *Critical Care: Architecture and Urbanism for a Broken Planet*. Cambridge: MIT Press.

World Habitat, 2015. Caño Martín Peña Community Land Trust. Prix mondial de l'Habitat 2015. <https://world-habitat.org/world-habitat-awards/winners-and-finalists/cano-martin-pena-community-land-trust/>

# LA PÉPINIÈRE URBAINE DE OUAGADOUGOU, FABRIQUE DE COMMUNS

Comment aménager durablement en faveur des habitants dans une métropole au développement exponentiel et aux maigres ressources ? Intervenant à Ouagadougou, Sylvain Saudo, ingénieur urbaniste, démontre, au cours d'un atelier international d'urbanisme, la force de la mobilisation collective des habitants et de leur ingéniosité pour réussir un projet d'équipement.



Un atelier lecture du micro-projet « Yaang Ma » porté par l'association L'ensemble artistique et culturel Wakat à la médiathèque de Tampouy. Décembre 2020.

Comme beaucoup d'autres villes d'Afrique subsaharienne de même statut, Ouagadougou connaît une croissance urbaine soutenue, induisant un étalement rapide de son espace urbain. Face à cet accroissement démographique et spatial rapide, l'administration publique peine à apporter les équipements et services publics de base dans bon nombre de secteurs. Ces territoires sont par ailleurs souvent ceux qui abritent les populations les plus précaires. Certes, le rythme soutenu de cet accroissement met l'action publique dans une difficile logique de rattrapage plutôt que d'anticipation. Mais deux raisons plus structurelles nous apparaissent être en cause dans cette incapacité à déployer une offre de services locaux.

La première difficulté renvoie à une articulation encore bien peu fluide entre les nombreux décideurs et acteurs de l'action publique locale. Au niveau macro, le processus de décentralisation reste relativement lent et inégal. L'État peine à partager ses responsabilités et fait montre d'une diligence inégale dans l'organisation de la

déconcentration des services de ses ministères. Adopté en 2004, le Code général des collectivités territoriales ne précise donc que depuis peu les compétences dévolues aux communes urbaines.

## Logiques croisées, budgets limités

Au niveau local, la gouvernance communale et infra-communale des quartiers, notamment dans les secteurs « non-lotis », fait coexister des logiques institutionnelles (élus centraux et élus d'arrondissement) et des logiques traditionnelles locales (cheferies, droit coutumier). Dans ce contexte, la logique de projet - d'un développement local intégré - reste ardue.

La seconde difficulté se pose au plan budgétaire. Les ressources financières de la capitale, assises sur une maigre dotation étatique et une assiette fiscale obsolète, sont nettement insuffisantes pour qu'elle puisse assumer l'ensemble des compétences qui lui sont dévolues. À titre d'exemple, le budget municipal annuel de Ouagadougou est inférieur au seul budget de gestion des ordures ménagères de Lyon. Alors que cette

faible enveloppe est quasi intégralement consacrée au fonctionnement de la collectivité, celle-ci voit sa capacité d'investissement reposer essentiellement sur l'aide au développement.

À l'occasion de l'Atelier international d'urbanisme organisé par l'association « Les Ateliers de maîtrise d'œuvre urbaine de Cergy » qui s'est tenu en mars 2019, plusieurs pistes de travail ont pu être proposées par les équipes en regard de la problématique ici posée.

## L'ingéniosité des Ouagalais, un atout

Une des perspectives consiste vraisemblablement à prendre appui sur la formidable ingéniosité populaire ouagalaise comme cheville ouvrière de l'action publique locale. Les compétences de ces citoyens qui ont appris à habiter en maniant l'art du recyclage, de la transformation des matériaux, de la débrouille frugale, est un atout incontestable. S'auto-organiser pour transformer une place publique tantôt en terrain de foot, tantôt en terrasse de café ; transformer une rue ici en atelier, ici en salle

de mariage, en lieu de culte ou encore en scène de spectacle, attestent le savoir-faire des Ouagalais. Dans certains quartiers, l'économie informelle répond déjà à la plupart des services que les pouvoirs publics ne parviennent pas à organiser (banque, éducation, adduction d'eau, ramassage des ordures ménagères, etc.). Le développement de la capitale burkinabé semble bien ne pas pouvoir se faire sans cette énergie. Il convient toutefois de prévenir les dérives de ces pratiques : privatisation, marchandisation, accaparement. C'est ici que la notion de commun prend son sens.

Si le développement urbain doit rester guidé par un schéma directeur, les partenariats public/privé/population (PPPP) d'un nouveau genre (voir infra) sont sans doute à convoquer comme possibles leviers opérationnels. Pour l'illustrer, nous proposons ici d'évoquer l'exemple de la « pépinière urbaine ». Ce projet, soutenu par l'Agence française de développement (AFD) est piloté par l'Agence municipale des grands travaux de Ouagadougou (AMGT) et il est mis en œuvre par le GRET. On peut dire qu'il est assez emblématique de ce processus de PPPP comme fabrique de communs.

### Concevoir et gérer avec les habitants

Le projet en question s'inscrit dans une démarche d'urbanisme transitoire initiée en 2018. Il vise à accompagner la réalisation de plusieurs équipements sportifs et culturels. L'un d'entre eux est situé le long du canal de Dassasgho, un quartier du



Site Grand Est-PUO, aire de jeux pour enfants. © GRET.

grand-est ouagalais. Durant deux années d'expérimentations participatives, riverains et société civile ont été associés pour définir les attendus au regard de l'équipement, au titre d'une programmation partagée. Mais ils ont aussi participé à la préfiguration des modalités de gestion partagée. Fin 2021, le projet définitif était en phase d'élaboration de l'APS (avant-projet sommaire).

Au-delà de l'étape de conception qui s'est donc faite dans une logique collaborative, les habitants et futurs usagers ont vocation à être associés à la bonne gestion dans le temps des aménagements réalisés. En effet, au regard des éléments de contexte

économique évoqués plus haut, il semble souhaitable de ne pas s'enfermer dans un schéma où l'acteur public investit dans un équipement dont il sera en peine d'assurer la gestion et la pérennité.

### L'importance d'une structure de gestion

Sur le modèle de l'auto-organisation dont les Ouagalais savent faire montre, il apparaît ainsi intéressant que l'équipement sportif et culturel créé soit adossé à une structure locale de gestion. La constitution d'une telle structure de droit « privé » sera la garante du commun et l'organisatrice d'une réciprocité de droits et de devoirs des utilisateurs de l'équipement créé. Elle se doit bien sûr d'être à but non lucratif (ex : association loi 1901) ou à lucrativité limitée (ex : société coopérative). Il convient par ailleurs que l'acteur public ne se retire pas totalement (exemple de la coopérative d'intérêt collectif dans laquelle l'acteur public reste sociétaire) pour que l'on reste bien dans la logique d'un PPPP. L'objectif est que la population gère le commun, à savoir ici l'équipement, sous l'égide d'une instance de droit privé et sous la bienveillance régulatrice et la garantie de l'intérêt général qui reste l'apanage de l'acteur public.

En d'autres termes, il apparaît ainsi pertinent de travailler à l'installation de communs sis sur le triptyque qui les définit : un bien (équipement), un corpus de règles de bonne gestion (droits et devoirs) et une communauté d'utilisateurs/ acteurs avec une représentation communale garante de l'intérêt général.

Marche exploratoire avec les habitants du quartier sur le thème de l'accessibilité, sur le site de Dassasgho. Août 2020. © GRET.



## Repères

### LE MONDE DES COMMUNS, LES COMMUNS DU MONDE

Partout dans le monde, le retour des biens communs, observé depuis la fin du XX<sup>e</sup> siècle, impose un nouveau rapport à la propriété. Que l'approche soit économique, politique, juridique ou sociale, elle questionne la participation des citoyens, à l'échelle locale comme planétaire.

En convoquant l'histoire, on observe comment, de tous temps, les communs ont fait l'objet de rapports de force entre les puissances privées et les simples travailleurs de la terre et de la mer. En convoquant la géographie, on constate que pour faire vivre et perdurer un bien commun, sous toutes les latitudes, ses usagers se heurtent à d'innombrables difficultés administratives. Et de ce point de vue, l'implication de la collectivité publique est incontournable pour la réussite des projets de communs.

À ce propos, relevons, en suivant Benjamin Coriat, que biens communs et biens publics ne sont pas superposables (Biens publics ou biens communs mondiaux ? AOC, 9 février 2022). Les derniers sont là, en quelque sorte, simplement pour pallier les défaillances du marché quand les premiers inventent de nouveaux modes de faire. Cependant, sur le terrain, on voit bien que les frontières sont floues et que les équilibres sont toujours en mouvement. Comme le fait remarquer Christian Laval, le commun est un projet plutôt qu'un objet.

En matière urbaine, selon Éric Denis et Claire Simonneau, il se définit par le triptyque participation des habitants / sécurité foncière à long terme / prix du sol et du logement. Mais réussiront-ils à freiner la financiarisation des villes ? Dans un récent ouvrage collectif financé par l'AFD, (*Communs fonciers pour des villes inclusives*), les deux auteurs montrent comment les dynamiques de communs ont parfois du mal à perdurer.

Parce qu'il remet en cause notre système économique basé sur une exploitation illimitée des ressources de la planète que l'on sait limitées, le mouvement des communs constitue un levier pour la transition écologique. Ainsi par la sobriété d'usage et la solidarité qui les caractérisent, les communs peuvent beaucoup. Encore faut-il leur conférer une place institutionnelle à la hauteur des enjeux qu'ils portent.

M. Durand

## À lire

Trois sources de connaissance complémentaires les unes par rapport aux autres se distinguent dans l'étude des possibilités que représentent les communs face aux défis d'un développement durable. Leur intérêt respectif porte autant sur leurs différences que sur la substance de leurs points de vue.

Selon chacune de ces sources, rien n'est acquis ni prévisible dans la systématisation et l'approvisionnement de l'habitat en foncier commun. Nombre de cas pérennes ou en difficulté y sont relevés et analysés.

« *Gouvernance des biens communs* » (Ostrom, 1990, 2010) explore pour la première fois en profondeur le fonctionnement et la structure de divers processus, pérennes ou non, dans des exemples mondiaux à partir de l'époque médiévale. Du fait de la diversité des cas, aucune théorie de mise en œuvre ou de gestion d'un commun ne semble possible. Ostrom ne fait néanmoins pas l'impasse sur les éléments propres aux réussites et les raisons des échecs.

Dans le papier « *Le bien commun est une construction sociale. Apports et limites d'Elinor Ostrom* », Alternatives économiques 2011, Jean-Marie Harribey dégage un nouvel univers à l'entour de celui d'Ostrom, le contextualisant dans une perspective critique en clarifiant le flou conceptuel entre biens collectifs et biens publics.

« *Communs fonciers pour des villes inclusives. Produire et sécuriser l'habitat populaire autour de la propriété partagée du sol : une diversité de modèles, leurs intérêts et leurs limites* » de Claire Simonneau et Éric Denis a été édité en octobre 2021 par l'AFD. La publication présente les résultats du programme de recherche « *Communs fonciers pour l'habitat dans les Suds* », piloté par l'UMR Géographie-cités avec des chercheurs in situ. Ce programme s'inscrit dans les réflexions de l'AFD sur l'articulation entre communs et développement.

L'équipe a mené huit études de cas représentant trois types de dispositifs : la production collective d'habitat ; des processus sociojuridiques de réclamation collective de droits fonciers (commoning) ; et des projets d'aménagement et de développement immobilier sur des terres détenues de manière collective.

L'ouvrage collectif piloté par John Emmeus David en 2020, *JE. Davis, L. Algoed, ME. Hernandez-Torales, On common ground, international perspectives on the community land trust*, est une critique de l'expérience américaine et européenne conçue dans une perspective quasi-promotionnelle. Les 26 articles portent sur les stratégies de mise en œuvre et leurs difficultés afférentes, les associations de fiducies foncières communautaires et le potentiel des CLT dans les Suds.

M. Caron



Ce numéro est publié avec le soutien du ministère français de l'Europe et des Affaires étrangères, du ministère français de la Transition écologique, de l'Agence française de développement, de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (France) et du Cerema.

**Directeur de publication :** Tristan Morel, Président d'AdP-Villes en développement

**Rédacteur en chef :** collectif

**Secrétaire de rédaction :** Marianne Durand.

**Mise en page :** Stéphane Pinquier, Eolica.

Ce bulletin est en ligne sur le site d'AdP-Villes en développement

[www.ville-developpement.org](http://www.ville-developpement.org)

Abonnement annuel 30 euros – ISSN 1151-1672

