

Le foncier...

une profession

Comment travaillent les professionnels du foncier ? De quelle façon s'investissent-ils dans la question foncière ? Au-delà de l'analyse d'une thématique, nous proposons ici d'interroger le quotidien des acteurs qui s'engagent dans les problématiques foncières, de comprendre leur rapport au sol et leur vision des institutions.

Éric Denis est géographe, directeur de recherche au CNRS, UMR Géographie-Cités. Il coordonne un programme de recherche financé par l'AFD depuis 2017 sur les initiatives retenant le foncier en communs pour produire des logements dans les Suds. Cet entretien a été réalisé suite aux journées d'études internationales « Faire en commun pour l'habitat », (Paris, 20-21 septembre 2018).

Blog du programme de recherche et des journées d'études : <https://cfuhabitat.hypotheses.org/>

● **Qu'est-ce qui vous a amené à étudier « les communs » et à monter un programme de recherche ?**

Je suis arrivé à ce travail sur les communs après des échanges avec l'Agence française de développement qui faisaient suite à une recherche en Inde. Avec Bhuvaneshwari Raman et Solomon Benjamin (chercheurs indiens¹), nous avons travaillé à Villupuram (État du Tamil Nadu, Inde) sur la régularisation d'occupations illégales sur des terres publiques (*poramboke*) : la question était de savoir comment des gens se mettent en commun pour régulariser leur possession.

À la fin, il n'y avait plus de communs puisque les résidents ont obtenu des titres de propriétés individuelles, mais il y a eu toute une période de revendications où ils se sont mis ensemble. Ce qui était intéressant là dedans c'est qu'ils n'avaient pas eu besoin de l'appui d'une organisation non gouvernementale (ONG) exogène. Les gens savent faire : ils disposent des compétences pour négocier localement, trouver des outils juridiques et mobiliser des élus. Il est essentiel de comprendre comment ces gens font localement parce que tout ce qu'on observe dans les programmes institutionnels de réhabilitation des quartiers précaires ne répond que très ponctuellement, pour ainsi dire qu'autour de projets pilotes, à des questions d'une ampleur gigantesque. En Inde, c'est pas moins de 100 millions

de personnes qui vivent dans des quartiers précaires. Les interventions des ONG qui tentent de fédérer les initiatives locales ne sont guère plus performantes. En outre, ces interventions standardisées font souvent plus de mal que de bien, enfin peut-être pas plus de mal mais cela peut générer de l'exclusion, comme le montre le travail de Véronique Dupont (chercheuse-démographe, Institut de Recherche et Développement) sur une opération emblématique de *land sharing* à Delhi (Inde) soulignant comment les habitants ont surtout été évincés.

Avec cette équipe de chercheurs indiens, on est parti de cette réflexion-là, en nous disant que les habitants sur place développaient eux-mêmes, en concertation avec les acteurs administratifs et politiques locaux des solutions adaptées. Nous savions également que l'AFD avait depuis 2 ou 3 ans comme mantra : « un monde en commun ». La direction de la recherche avait déjà conduit plusieurs recherches sur les communs ruraux, en abordant tant l'accès à l'eau que les questions de pâturage. Cela se concrétise aussi par des actions avec des coopératives, mais la question des communs urbains restait à étudier.

J'ai présenté nos travaux sur l'Inde lors d'un colloque avec Agnès Deboulet (chercheuse-sociologue, LAVUE-CNRS²) organisée avec l'AFD qui →

¹ Jindal Global University, Delhi et Indian Institute for Human Settlements, Bangalore.

² Professeure de sociologie à l'université Paris-VIII Vincennes-Saint-Denis et chercheuse au CRH-LAVUE (Centre de recherches sur l'habitat-Laboratoire architecture, ville, urbanisme, environnement ; UMR 7218, CNRS).

➔ a fait l'objet d'une publication dans l'ouvrage *Repenser les quartiers précaires*³. En parallèle, avec Claire Simmoneau⁴, l'AFD avait lancé un travail d'inventaire des initiatives en matière de communs et de coopératives habitantes pour l'habitat dans les Suds. Dans le suivi de ce travail, il est apparu urgent de ne pas en rester à l'examen de la littérature existante. Il était nécessaire d'aller voir comment cela se passe concrètement sur le terrain. Il y avait eu aussi un dossier dans *Métropolitiques* coordonné avec Armelle Choplin (géographe⁵). Il portait sur « Le droit au sol dans les villes du Sud »⁶. Les articles rassemblés ont abordé beaucoup de débats quant aux manières de sécuriser les occupations foncières populaires. À partir de là, on voulait revenir à des études de cas. Avoir une réflexion indépendante sur des approches différentes de celles s'inscrivant dans une logique marchande et centrée sur la propriété individuelle pour répondre aux enjeux de la réhabilitation et de la production de logements populaires.

On a signé un premier contrat de recherche avec l'AFD, il y a plus d'un an maintenant.

● Quelle serait votre définition des communs et comment avez-vous délimité la problématique de recherche ?

Nous souhaitions cerner vraiment bien la problématique. Nous l'avons inscrite sous la bannière des communs pour l'habitat, car l'idée de commun regroupe tellement de choses différentes. Il me semble que dès l'on rentre dans l'urbain, il existe beaucoup de confusion entre « communs » et « public », avec des expressions comme « la ville en commun », « les ressources en partage » ; autant d'acceptations qui s'accompagnent d'une notion non moins ambiguë dans les études urbaines la « communauté ». Elle s'accompagne toujours d'une certaine naïveté et d'un romantisme par rapport au « vivre ensemble » faisant croire à l'avènement d'une société post-politique, dans laquelle on considère qu'il

n'y a pas de frictions entre des gens d'une même communauté. C'est encore la possibilité d'une promotion des communautés locales pour se substituer dans les secteurs sociaux, comme dans l'habitat, a un État qui se désengage.

Nous sommes partis d'une définition des communs comme un ensemble de personnes (je ne veux pas utiliser le mot communauté) qui se regroupe autour d'une ressource et qui se donne des règles pour gérer ces ressources, c'est une définition qui est classique depuis Ostrom.

Ajoutons à cela, une seconde définition : des personnes qui se regroupent pour demander l'accès à une ressource mais dans un processus qui n'est pas forcément long et en tout cas pas atemporel. Une fois qu'ils ont obtenu la ressource revendiquée, ils peuvent se redisperser en vendant leur bien. C'est ce mouvement social local qui est important autant que la sécurisation que cela apporte aux habitants, même si au final la propriété ainsi sécurisée sera individuelle.

● Comment mettre en évidence la diversité des formes de communs ?

Avec notre équipe de recherche, on est parti là-dessus et on a essayé de trouver des études de cas pertinentes... en fonction aussi des pays sur lesquels l'AFD souhaitait plutôt nous voir travailler, là où se concentre son action. Nous nous sommes accordés sur l'Inde, le Burkina et le Kenya. Au Kenya, dans la ville de Voi, existe un projet pilote de *Community Land Trust* (CLT) initié dans les années 1990, le but était de voir ce qu'il est devenu. Au Burkina Faso, il y a un cadre juridique qui permet à présent de former des coopératives pour produire de l'habitat : la loi n°57 de 2008 portant sur la promotion immobilière. Ces coopératives valorisent un foncier donné par l'État. Nous regardons les premières réalisations. En Inde, le problème était de savoir ce qui relevait de ce type de dispositif dans un contexte où tout le système de redistribution sociale est fondé sur la propriété individuelle ! On donne ainsi des parcelles aux « sans terres » (*landless*) et, si vous voulez accéder aux programmes publics relatifs à l'aide à la construction, il faut démontrer que vous êtes propriétaire. En fait il y a très peu de choses en commun, voire pas du tout. Le bilan des expériences de *land sharing* est très limité et il est controversé. On s'est intéressé, dans la région de Bangalore, aux modalités de

régularisation lorsque les gens réclamaient ensemble de rester sur place, de conserver leur possession sur un commun foncier qu'ils avaient occupé illégalement. L'objet est donc ici d'étudier des formes de *commoning* : comment font les gens en commun localement, à l'échelle d'un quartier, pour faire avancer leur droit en matière de reconnaissance légale de leur occupation foncière ?

On est dans un cas où il existe un faisceau étendu de modèles mis en œuvre fortement dépendant du type de société et de contexte local où l'idée de faire en commun s'inscrit.

Il n'est pas sûr que les gens feront d'autres choses en commun au-delà de cette lutte, peut-être en Uruguay, mais en Inde il s'agit de collectifs d'opportunités, de gens très différents, inégaux, qui s'allient ponctuellement, c'est un commun temporaire... cela se distingue de l'idée de communauté qui renvoie à des formes de permanence idéalisées, plus qu'à un mouvement social.

Il existe un continuum des formes de communs :

- des gens qui se rassemblent pour obtenir des droits et se dispersent ensuite ;
- des formes de communs qui rebasculent en individuels après un certain temps (une interdiction de revendre ou un changement de génération, par exemple) ;
- des communs dans lesquels les gens restent ensemble pour poursuivre l'expérience...

On a montré toute cette diversité, mais nous n'avons pas encore un cadre réflexif abouti pour comparer les cas.

● Lors du colloque, quels ont été les principaux apports de la comparaison entre des études de cas aussi variées ?

On voulait restituer ces premières études de cas, dans le cadre de journées d'étude (« Faire en commun », 20-21 septembre 2018). L'idée était de continuer dans un réseau plus large et de décroquer les questionnements qui ne portent pour l'instant que sur les Suds. C'est pour cela qu'on s'est intéressé aux initiatives à Bruxelles où en France avec les possibilités ouvertes par les « organismes de foncier solidaire ».

Dans une deuxième phase, on s'intéressera à l'Asie et surtout à l'Amérique latine car c'est sur ce continent que les expériences sont les plus abouties et étendues, en particulier en Uruguay.

3 <https://www.afd.fr/fr/repenser-les-quartiers-precaires>

4 Urbaniste consultante et chercheuse associée à l'université de Louvain, auteure d'un rapport sur les communs fonciers urbains pour l'AFD.

5 Maître de conférences en géographie à l'université Paris-Est Marne-la-Vallée.

6 <https://www.metropolitiques.eu/le-droit-au-sol-dans-les-villes-du-sud.html>

Au Brésil, on se demandera pourquoi il n'y a pas plus de recours aux dispositions de l'*adverse property collective* pourtant permises par le cadre légal récent.

En Asie, nous aimerions observer de façon indépendante les expériences participatives du type « Baan Mankong slum upgrading programme » développées à grande échelle en Thaïlande. Elles semblent en effet bien fonctionner mais les études vraiment indépendantes et s'intéressant précisément aux effets dans la durée et à l'échelle d'un quartier n'existent pas.

L'idée serait d'avoir une réflexion globale sur les possibilités et les limites de cette approche par les communs.

● L'intérêt des CLT

Ainsi avec les CLT, il existe un intérêt évident en termes de neutralisation de la valeur financière du foncier. Une certaine sécurité de l'installation peut provenir du fait que tu neutralises la valeur du sol et c'est peut être ça le plus important : tu es moins sujet à des pressions spéculatives.

Principe des CLT

Le CLT est propriétaire du sol, ou il a un contrat-bail avec la municipalité ou l'État, et il le garde. Sur ce foncier, il autorise les gens à construire ou à réhabiliter et à y vivre. Quand les personnes s'en vont, ils peuvent ne vendre que le logement, ou le droit de logement, avec une remise à zéro du bail foncier et, souvent, un contrôle du prix de vente du logement.

Dans beaucoup de CLT, en Europe notamment, on ne récupère qu'une partie de la plus-value. Le CLT s'appuie sur le reste pour mener à bien son projet. On ne repart qu'avec ce qu'on a investi et, par exemple, 25 % de la plus-value. Avec ce plafond antispéculatif, on aide un nouvel arrivant : on subventionne le logement du prochain en lui permettant d'accéder à la propriété pour moins cher. Cela permet la mixité sociale et l'ancrage en ville des plus modestes. Du bâti est ainsi extrait de la spéculation, ce que fait aussi le logement social mais d'une autre manière.



Association de résidents du village de Pommudinagar (district de Villapuram), Tamil Nadu, Inde du Sud

© Eric Denis

L'intérêt c'est aussi de garder du foncier qui n'est pas approprié, qui est réversible pour d'autres activités coopératives, qui peuvent ne pas se limiter au logement.

Au-delà de ça, c'est ce que les gens font en commun, leur participation, ce qu'ils acceptent de partager. En Uruguay, les résidents construisent ensemble soutenus par un réseau d'architectes ! Ailleurs la coopération se limitera à la gestion des parties communes...

● Les limites des CLT

Il y a aussi un contre-effet : avec l'option de conserver le foncier en commun, on empêche des gens de récupérer la valeur qu'ils pourraient en obtenir individuellement quand ils revendent ; on les empêche d'être des citoyens ordinaires dans la ville. Ils ne peuvent pas se projeter d'une manière standard dans d'autres projets supposant une hypothèque ou la revente (créer un commerce, payer les études des enfants), ou encore racheter ailleurs dans le même quartier aux prix réels du marché libre.

C'est un réel questionnement, mais il doit être relativisé car ce mécanisme réduit l'endettement des ménages. En outre si nous avons spontanément l'image d'un marché immobilier qui augmente sans cesse, il y a aussi des cas où il diminue, voire s'effondre. Avec les CLT, le bien ne perd pas de valeur comme on l'a vu aux États-Unis après la crise de 2008.

● Au-delà des formes de communs organisés, que pourrait-on retenir de l'observation des pratiques ?

On ne regarde pas que des formes institutionnelles, on regarde aussi les pratiques, qui s'appuient sur des dispositifs légaux, mais il peut y avoir aussi des dispositifs qui n'ont pas été prévus à la base pour faire cela et que les gens mobilisent : comme la propriété adverse, l'usucapion ou prescription acquisitive par exemple...

Le CLT n'est pas la panacée, mais c'est une alternative pour éviter de dire que la seule solution serait, dans le contexte de l'habitat précaire, de distribuer un titre de propriété à chaque résident. Selon les contextes, on peut observer ce que les gens

peuvent faire en commun et ce qui peut les protéger d'une appropriation foncière qui les exclut.

Durant nos journées d'étude, l'exemple présenté par Line Algoed sur des îles des Caraïbes est révélateur de l'étendue des appropriations y compris celles des communs. Il y avait des dispositifs existants, « traditionnels », de communs, or ces organisations sont menacées depuis le déplacement des populations à la suite de l'ouragan de 2011. Si on ne protège pas les habitants dans ces dispositifs, ils deviennent autant d'opportunités pour d'autres acteurs issus de la promotion immobilière qui expliquent : « Vous n'avez pas de titres clairs, on va prendre tout cela. » Donc, il y a aussi un risque du commun : c'est aussi cela qu'il faut rechercher. Quel dispositif faut-il pour protéger l'existant et éviter que des acteurs, dans une logique de déversement du foncier sur le marché, ne s'approprient les nouveaux communs comme ils s'approprient dans une perspective spéculative les extensions de la propriété individuelle que génèrent le titrement dans les procédures de réhabilitation de l'habitat précaire.

● Comment rendre compte de cette recherche aux habitants interrogés ou aux collectivités locales concernées ?

La restitution auprès des habitants ne passe pas par des colloques. Pour le moment, on n'a pas trop de visibilité là-dessus. La recherche n'est pas aboutie. Certains chercheurs de notre équipe le font avec leurs étudiants sur le terrain mais en Inde c'est compliqué, les communautés sont fragmentées. La restitution est →

→ aussi une question contextuelle.

Il n'y a pas de données confidentielles en tant que tel, il y a des choses faciles à exposer, d'autres qui le sont moins à un moment donné. On n'a pas de censure par rapport aux échecs. Mais sur le cas de l'Inde par exemple, on ne voulait pas présenter des échecs parce que sinon on retombe sur des conclusions du genre : « il y a 25 000 personnes qui ont été exclues du projet », « ils ont viré tout le monde ». On n'a pas besoin de raconter cela encore une fois. On essaie de trouver des exemples là où des expériences ont fonctionné, même un peu, pour trouver d'autres voies. Donc, dans notre rendu il y aura un chapeau introductif sur les cas qui ne marchent pas mais on détaillera surtout ce qui peut ressortir de positif de ces dispositifs de lutte commune et de mise en commun.

On n'est pas rétifs à ce qui ne marche pas, mais on était plutôt dans l'objectif de localiser un élan pour faire quelque chose en commun. Les échecs sont déjà très documentés.

● Comment rendre opérationnelles vos recherches ? Quels pourraient être leurs apports aux études sur la propriété individuelle ?

Je ne suis pas sûr de ce qu'on fera par la suite, pas sûr non plus que ces expériences serviront immédiatement à l'AFD dans leurs actions. Ça ne fonctionne pas comme cela, la recherche à son autonomie par rapport aux secteurs thématiques de l'action.

Le but ? C'est d'informer les acteurs du développement sur des formes d'actions, y compris les actions des habitants sans aide extérieure. Il s'agit de produire de la connaissance sans finalité appliquée : de la recherche. À terme, il y aura un ouvrage collectif et cela agrège les réseaux, on rencontre de nouveaux collègues et on diffuse les savoirs.

L'AFD est enrôlé dans d'autres activités de réhabilitation de quartiers, dans lesquels il y a de la propriété privée. La logique de la propriété individuelle privée maintient la spéculation. Les gens les plus faibles, les locataires notamment, partent sans rien, dans de nombreux projets de réhabilitation où la question de la propriété n'est pas pensée. Les bailleurs comme l'AFD essaient de comprendre s'il y a d'autres façon de faire.

Après, il faut que les acteurs institutionnels avec qui l'AFD travaille soient intéressés. Il faut aussi des outils financiers et



Cadastre sommaire d'un quartier du village de Pommudinagar (district de Villapuram), Tamil Nadu, Inde du Sud, en vue d'y collecter l'impôt foncier.

© Éric Denis

légaux et des opportunités de le faire : il faut du foncier qui ne soit pas approprié ou avoir la force d'exproprier pour s'engager dans des approches innovantes.

● Qu'est-ce qui distingue votre rôle de celui d'un chargé de recherche de l'AFD ?

Nous n'avons peut être pas la même pression que nos collègues de la recherche à l'AFD, en lien avec leur proximité avec les acteurs directs du développement. Je peux sans doute me poser des questions plus détachées des enjeux conjoncturels des politiques de développement. Ici j'étudie des dispositifs, j'essaie de comprendre les grammaires précises de ces formes d'actions, les jeux d'acteurs, les contextes institutionnels, les territoires où ils se déploient, mais je ne me situe pas dans un registre d'expertise visant à évaluer si cela marche ou pas. Ou alors je vais dire en tel contexte, à tel endroit, il semble que tel dispositif fonctionne et qu'il crée plus d'intégration que d'exclusion... ou encore qu'il est reproductible ou pas à plus large échelle, mais ensuite je n'ai pas à dire ce qu'il faudrait faire. Par exemple, je ne vais pas dire, qu'il faut que tout le monde fasse

comme en Uruguay même si les résultats sont impressionnants en matière de justice sociale, parce que c'est une combinaison qui est localisée.

Après, l'AFD peut avoir un rôle de conseil dans son dialogue avec ses partenaires et dire « on pourrait financer ce projet si... ». L'AFD c'est une banque, mais une banque de développement ! Elle peut poser des conditions et dire : on neutralise la valeur foncière dans le développement du projet parce qu'il existe une configuration propice et favorable aux habitants qui sont eux-mêmes prêts à prendre en main une approche collective de la gestion de leur support foncier.

Durant ces journées, nous nous sommes posés la question de ce que l'AFD pouvait financer. Les fonds qu'elle alloue passent par des banques institutionnelles, des partenaires publics, mais est-ce que l'AFD pourrait financer une communauté locale, un regroupement de citoyens dans un quartier par exemple ? Difficile.

Aujourd'hui, l'AFD doit passer par une banque, une collectivité locale mais pour ce qui vient du bas, les outils pour les soutenir n'existent pas, sauf par le biais d'ONG, qui éventuellement vont faire croire qu'il y a une organisation commune locale mais qui en fait la fabrique avec tous les biais que cela implique en termes d'ingénierie de la participation... comment financer directement la société civile ?

On construit un ensemble d'hypothèses qui résultent de va-et-vient avec nos partenaires de l'AFD et de la confrontation aux différents terrains conduits avec nos partenaires à l'étranger. Nous disposons d'une grande autonomie dans notre réflexion critique. Pour l'AFD, « un monde en commun » constitue une ligne directrice, mais nous n'avons pas l'obligation de dire que les communs fonctionnent, on essaie de comprendre ce qui produit davantage de justice, d'accès à la ville, et ce qui va moins bien : nous essayons d'identifier des expériences alternatives adéquates en termes de « logements pour tous », en insistant sur leur pertinence contextuelle. ■