

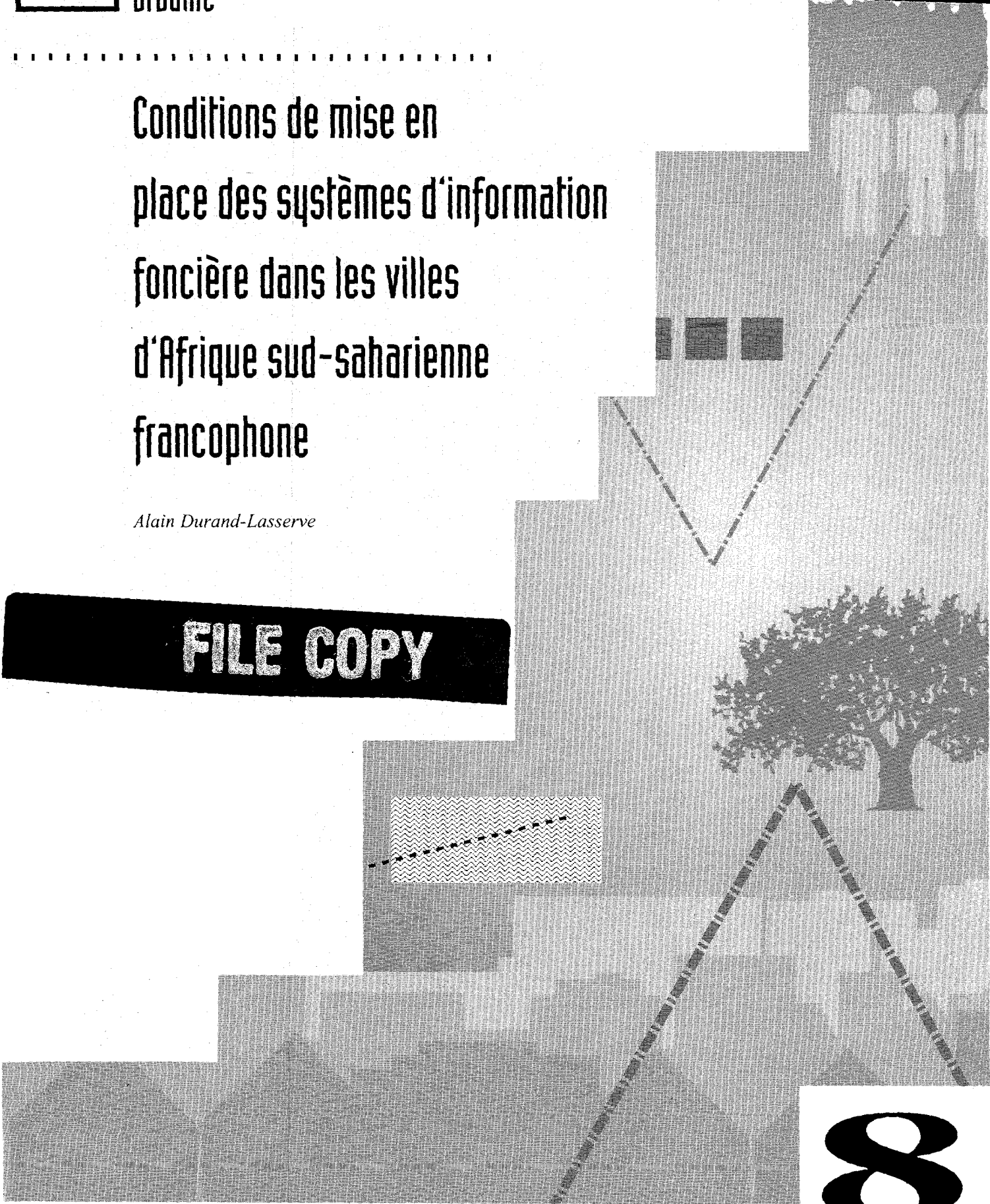
Programme
de gestion
urbaine

12876
MARCH 1994

Conditions de mise en
place des systèmes d'information
foncière dans les villes
d'Afrique sud-saharienne
francophone

Alain Durand-Lasserve

FILE COPY



Le programme de gestion urbaine

Gestion et zones urbaines

8F

**Conditions de mise en place des systèmes
d'information foncière dans les villes
d'Afrique sud-saharienne francophone**

Alain Durand-Lasserve

Publié pour le Programme de gestion urbaine par la
Banque mondiale, Washington, D.C.

Ce document a été préparé sous les auspices du Programme de gestion urbaine, parrainé par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat), et la Banque mondiale. Les observations, interprétations et conclusions figurant dans la présente étude sont celles des auteurs et ne représentent pas forcément les vues de la Banque mondiale, du Programme des Nations Unies pour le développement, du Centre des Nations Unies pour les établissements humains, ou des organisations qui leur sont affiliées.

Directeur adjoint
Division du programme mondial
et du programme interrégional
DPMI/PNUD

Chef
Division de la coopération
technique
Habitat

Chef
Division du développement urbain
Département de transport, eau
et du développement urbain
Banque mondiale

Copyright © 1994
Banque internationale pour la reconstruction
et le développement / BANQUE MONDIALE
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433, U.S.A.

Tous droits réservés
Imprimé aux Etats-Unis d'Amérique
Premier tirage : mars 1994

Le programme de gestion urbaine est le fruit d'une initiative prise par des institutions de l'ONU et des organismes d'aide extérieurs pour renforcer la contribution des villes des pays en développement à la croissance économique, au développement social et à la lutte contre la pauvreté. Il vise à formuler et à encourager l'adoption de politiques et instruments appropriés pour le financement et l'administration des communes, ainsi que pour la gestion des sols, de l'infrastructure et de l'environnement. Par l'intermédiaire de sa composante Renforcement des capacités, le Programme prévoit la mise en place d'un partenariat effectif avec des réseaux nationaux, régionaux et mondiaux et des organismes d'aide extérieurs pour la réalisation de recherches appliquées, la diffusion d'informations et l'expérimentation des options prometteuses et des pratiques jugées les plus performantes.

Les observations, interprétations et conclusions exprimées dans ce document n'engagent que leur(s) auteur(s) et ne sauraient être attribuées à la Banque mondiale, à ses institutions affiliées, à des membres du Conseil des Administrateurs ni aux pays qu'ils représentent. La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données présentées dans cette publication et décline toute responsabilité quant aux conséquences qui pourraient résulter de leur emploi. Les cartes qui accompagnent le texte sont uniquement destinées à en faciliter la lecture; les appellations et les signes qu'elles contiennent n'impliquent de la part de la Banque mondiale, de ses institutions affiliées, du Conseil des Administrateurs ni de ses pays membres aucun jugement quant au statut juridique d'un pays, d'un territoire, d'une ville, d'une région ou de ses autorités, ni quant à ses frontières ou à son appartenance territoriale.

Le contenu de cette publication fait l'objet d'un dépôt légal. Les demandes d'autorisation de reproduction sont à adresser au Bureau de l'édition, à l'adresse indiquée ci-dessus. La Banque mondiale encourage la diffusion de ses travaux et donne normalement cette autorisation dans les meilleurs délais et à titre gracieux si la reproduction n'a pas un but commercial. L'autorisation de photocopier des parties de ce document à des fins pédagogiques est accordée par le Copyright Clearance Center, Inc., Suite 910, 222 Rosewood Drive, Danvers, Massachusetts 01923, U.S.A.

La Bibliothèque du Congrès des Etats-Unis a catalogué l'édition anglaise comme suite:

Durand-Lasserve, Alain.

[Conditions de mise en place des systèmes d'information foncière
dans les villes d'Afrique sud-saharienne francophone. English]

Requirements for establishing land-information systems in cities
in Sub-Saharan Africa / Alain Durand-Lasserve.

p. cm. — (Urban management program ; 8. Urban management and
land)

Includes bibliographical references.

ISBN 0-8213-2267-2

1. Land use, Urban—Africa, Sub-Saharan—Data processing.
2. Information storage and retrieval systems—Land use—Africa, Sub-
Saharan. 4. City planning—Africa, Sub-Saharan. I. Title.
II. Series: Urban management program ; 8. III. Series: Urban
management program. Urban management and land.

HD968.D8713 1992

333.77'13'0967—dc20

92-27326

CIP

TABLE DES MATIÈRES

RESUME ANALYTIQUE	1
I. OBJECTIFS DE L'ETUDE, SOURCES ET TERMES UTILISES	7
Objectifs de l'étude	7
Sources : réseaux, rapports d'études techniques, analyse de la documentation	8
Terrains d'études, références aux études de cas	9
Termes utilisés	9
Bases de données, systèmes d'information, systèmes d'information géographique	10
Le système d'information foncière (SIF)	10
Le cadastre : définitions de base	10
Les différents types de cadastre	12
Les fichiers fonciers	14
II. GESTION FONCIERE ET INFORMATION FONCIERE. NOUVEAU CONTEXTE ET NOUVELLES QUESTIONS	15
Rappel : à quoi servent les SIF ?	15
L'objectif fiscal	15
La garantie des droits	15
Un outil au service de l'aménagement urbain	16
Eléments nouveaux justifiant aujourd'hui la mise en place de SIF	17
De nouveaux besoins en matière d'outils de gestion	17
La généralisation de logiques commerciales, techniques et financières en matière de gestion urbaine	17
Options en matière de SIF dans le contexte des villes d'Afrique sud-saharienne francophone : une approche en termes de besoins et de moyens	18
La notion de besoin et l'adéquation des moyens aux objectifs	18
Hiérarchiser les besoins en fonction des ressources et des choix politiques	19
Choix politiques et choix des techniques	20
III. IDENTIFICATION DES CONTRAINTES ET OBSTACLES DANS LA MISE EN PLACE DE S.I.F. DANS LES VILLES D'AFRIQUE SUD-SAHARIENNE FRANCOPHONE	23
Obstacles tenant aux situations foncières : systèmes de droits et statuts d'occupation	23
L'organisation du régime de la propriété foncière	23
Pendant et après la période coloniale, l'attribution de droit d'usage sur les terrains s'est faite principalement selon trois procédures : la concession foncière, le permis d'habiter et le permis d'occuper	24

Les filières coutumières de production et d'attribution du sol urbain et les occupations irrégulières	25
Obstacles tenant à la nature de l'information foncière	27
Obstacles d'ordre institutionnel et administratif	28
Une coopération insuffisante entre les organismes intervenant sur la question	28
Dans les pays demandeurs, la coordination entre administrations concernées par l'information foncière urbaine n'est pas assurée	28
Blocages socio-politiques	30
Au niveau des administrations centrales	30
Parmi l'ensemble des acteurs urbains	31
Les pratiques illicites des agents de l'Administration constituent un important facteur de blocage	32
Obstacles économiques et financiers	33
Certaines composantes des coûts de production d'un S.F sont aujourd'hui connues avec une assez bonne précision	33
Toutefois, dans la majorité des villes d'Afrique sud-saharienne, la rentabilité des SIF est difficile à établir	34
Obstacles dus au manque de personnel compétent	35
La formation du personnel	35
Les ressources susceptibles d'être affectées au recrutement d'un personnel qualifié sont insuffisantes	35
IV. PREALABLES ET ORIENTATIONS POUR UNE IMPLANTATION EFFICACE DE SIF DANS LES VILLES D'AFRIQUE SUD-SAHARIENNE FRANCOPHONE	36
Préalables	36
Evaluer la situation actuelle : faire un état des lieux	36
Préciser les objectifs, visés dans la mise en oeuvre du SIF	36
Définir la place et le mode de gestion du SIF	37
Identifier les séquences de tâches et les principales étapes de la mise en place du SIF	37
Choix stratégiques en matière d'information foncière	38
Première orientation : à court terme, privilégier l'objectif fiscal; à long terme, rechercher la polyvalence	38
Deuxième orientation : le SIF mis en place doit être simple	41
Troisième orientation : adopter une démarche modulaire et progressive dans la mise en place d'un SIF	44
Quatrième orientation : le SIF doit être évolutif et sa mise à jour doit être assurée	46
Cinquième orientation : adapter la production de l'information foncière aux structures foncières et aux régimes d'occupation existant	47

Sixième orientation : concevoir un SIF compatible avec les éléments d'information foncière déjà existant	48
Septième orientation : le SIF mis en place doit être acceptable et appropriable par les acteurs urbains	49
Huitième orientation: associer des acteurs privés à la mise en place des SIF	52
Privilégier la mise en place de SIF simplifiés de type "fichier foncier"	55
NOTES ET REFERENCES AUX ETUDES DE CAS CITES DANS LE TEXTE	57
ANNEXE: GESTION DU CADASTRE ET DES AUTRES SYSTEMES D'INFORMATION FONCIERE	75
DAKAR — SENEGAL	78
NIAMEY — NIGER	80
OUAGADOUGOU ET BOBO-DIOULASSO — BURKINA FASO	82
YAOUNDE — CAMEROUN	85
BAMAKO — MALI	86
BUJUMBURA — BURUNDI	88
BRAZZAVILLE — CONGO	89
ABIDJAN — COTE D'IVOIRE	90
CONAKRY — GUINEE	93
REFERENCES	97
TABLEAU	
Projet de SIF — SIU à Dakar — intervenants extérieurs et partenaires locaux	64
CARTES	
Principes de mise en oeuvre du registre foncier urbain de Parakou-Bénin	72
Principes de mise en oeuvre du fichier foncier de Bujumbura	74

AVANT-PROPOS

Ce document a été préparé dans le cadre du volet de gestion foncière du Programme conjoint du PNUD/Banque mondiale/UNCHS de gestion urbaine (PGU). Le PGU représente une approche très importante, entreprise par les organisations des Nations Unies avec l'aide d'agences bilatérales, pour renforcer la contribution que les villes des pays en développement apportent à la croissance économique, au développement social, à la lutte contre la pauvreté. Ce programme tend à mettre au point et à promouvoir des politiques et des instruments appropriés aux finances et à l'administration municipales, à la gestion foncière, ainsi qu'à la gestion des infrastructures et de l'environnement. Par le biais d'une composante de développement des compétences, le PGU prévoit d'établir un partenariat effectif avec des réseaux nationaux, régionaux et mondiaux, ainsi qu'avec des agences d'aide externes, dans le domaine de la recherche appliquée, la diffusion de l'information et l'expérience acquise sur les pratiques et les solutions les plus prometteuses.

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier Catherine Farvacque, Orville Grimes, Lynn Holstein, Robert Maurer et Jean-Louis Vénard pour leurs observations et leurs conseils.

Je remercie également Jean François Tribillon. Sa connaissance approfondie de la réalité urbaine africaine, ses avis, son amitié et ses encouragements m'ont beaucoup aidé lors de toutes les phases de la rédaction de cette étude.

RESUME ANALYTIQUE

- i. Les progrès réalisés dans le domaine des systèmes informatisés de gestion de l'information, la mise au point de techniques fiables et rapides de recueil et de traitement des données, l'évolution du matériel, la diminution rapide de son coût et de celui des logiciels permettent de considérer que les problèmes techniques sont aujourd'hui largement surmontés.
- ii. On assiste ainsi, en particulier dans le contexte des villes d'Afrique sud-saharienne francophone, à un déplacement progressif de la problématique. Le choix des techniques en matière de gestion de l'information foncière dépend des réponses que nous pouvons apporter aux questions suivantes : quels objectifs assigner à un système d'information foncière (SIF) ? Comment trouver la meilleure adéquation des moyens aux objectifs ? Comment concevoir et mettre en place un SIF pour le rendre acceptable et appropriable par ceux qui le gèrent et par ceux qui l'utilisent ? En référence aux études et recherches réalisées au cours des cinq dernières années sur la gestion de l'information foncière dans les grandes villes de l'Afrique sud-saharienne francophone, c'est à ces questions que ce rapport propose d'apporter des éléments de réponses.
- iii. Malgré leur diversité, l'ensemble de ces villes présente une certaine unité, tant en ce qui concerne les systèmes et régimes fonciers dominants, que l'état actuel de la documentation ou les contraintes et obstacles rencontrés dans la mise en place des SIF. Il en est de même des réponses apportées aux besoins en matière de gestion. Elles sont principalement de trois types: modernisation des procédures des techniques de gestion, de l'information cadastrale classique et de la conservation foncière ; mise en place de SIF simplifiés, de type "fichier foncier à but fiscal" ; début de mise en place, ponctuellement, dans plusieurs grandes villes, de systèmes d'information urbaine intégrant des données produites par divers acteurs.
- iv. Après avoir précisé quels sont les objectifs de cette étude, ses sources et l'acception donnée aux termes utilisés, le rapport rappelle succinctement les raisons pour lesquelles la mise en place de SIF est devenue aujourd'hui particulièrement importante dans les villes d'Afrique sud-saharienne. Ils visent en effet trois objectifs : a) un objectif fiscal souvent considéré comme prioritaire dans la mesure où ces villes sont souvent dépourvues de moyens nécessaires à la production, voire au seul entretien des services et des équipements de base ; b) un objectif juridique (assurer la garantie des droits, régulariser les occupations irrégulières et susciter le développement d'un système de financement sur hypothèque) ; c) un objectif urbanistique (l'aménagement et l'équipement de la ville). Dans tous les cas, trois questions doivent être soulevées : Quel type d'information est nécessaire ? A quels acteurs est-elle destinée ? Quel accès ces acteurs auront-ils à l'information ?
- v. Le rapport souligne qu'un certain nombre d'échecs ou de problèmes majeurs rencontrés dans la mise en place de SIF dans les villes d'Afrique sud-saharienne francophone tiennent principalement à deux ensembles de causes : d'une part, les choix en matière de gestion et de politique foncière ont été trop étroitement subordonnés à des choix techniques faits (ou imposés) préalablement.

D'autre part, les objectifs assignés aux SIF et leur finalité ont été souvent insuffisamment clarifiés et les priorités mal définies. Après avoir rappelé quelle est l'utilité et la finalité des SIF, le rapport examine quels éléments nouveaux justifient aujourd'hui leur mise en place dans le contexte des villes d'Afrique sud-saharienne francophone. De ce point de vue, une attention particulière doit être portée aux facteurs ayant une influence sur les besoins et la demande en matière de SIF : la mise en place d'une fiscalité locale ; l'accroissement de la demande en terrains équipés ; la généralisation de logiques commerciales et technico-financières en matière de gestion urbaine. Le rapport souligne qu'une hiérarchisation des choix et options est d'autant plus indispensable que, en raison des retards accumulés, les besoins dépassent très largement les ressources disponibles. Cette hiérarchisation doit viser la meilleure adéquation des moyens aux objectifs. Dans cette perspective, le rapport met l'accent sur la finalité fiscale, à court terme, des SIF.

vi. Par référence à des études de cas récents, le rapport procède à une identification des obstacles et des contraintes rencontrées dans la mise en oeuvre de SIF dans les grandes villes d'Afrique sud-saharienne :

- Obstacles tenant aux droits régissant la propriété et l'usage des sols, aux statuts d'occupation des terrains urbains et à la coexistence, dans une même ville, de systèmes de droit foncier relevant de logiques et de légitimités différentes.
- Obstacles tenant à la nature de l'information foncière, au caractère incomplet, dispersé, discontinu et non mis à jour des données, et à l'incompatibilité entre différentes informations relatives à un même objet.
- Obstacles d'ordre administratif et institutionnel : centralisation du système de décision, difficulté à coordonner les actions en matière d'information foncière.
- Obstacles d'ordre socio-politique dans la mesure où la mise en place d'un SIF tend à modifier, à terme, les équilibres sociaux et économiques qui se sont établis autour du marché des terrains, suscitant résistances et blocages de la part d'acteurs qui bénéficient de l'opacité de l'information foncière.
- Obstacles enfin que constitue le manque de ressources financières et humaines nécessaires à la mise en oeuvre de SIF.

vii. Compte tenu des potentialités et de la finalité des SIF d'une part, des contraintes et obstacles qui ont été identifiés, d'autre part, le rapport suggère quelles orientations doivent être privilégiées pour que soient efficacement mis en place des SIF dans le contexte des villes d'Afrique sud-saharienne francophone. Huit orientations sont proposées.

1. Définir et hiérarchiser les priorités compte tenu des capacités des administrations concernées : l'objectif fiscal doit être prioritaire. Il doit viser à améliorer la mobilisation de recettes locales, assises sur le foncier. Il peut permettre,

parallèlement, d'évaluer la capacité des différentes administrations à coordonner leurs actions et à assurer la transparence de l'information. Toutefois, à plus long terme, l'objectif fiscal assigné au SIF ne doit pas compromettre son évolution vers un système plus polyvalent.

2. Privilégier la simplicité dans le choix d'un SIF La simplicité doit être recherchée à plusieurs niveaux : dans le choix des objectifs — la poursuite simultanée de plusieurs objectifs est à éviter ; dans le choix des données recueillies ; au niveau des techniques de traitement des données et de gestion de l'information. La simplicité concerne enfin l'architecture générale du dispositif mis en place.
3. Adopter une démarche progressive et modulaire dans la mise en place du SIF. Les procédures et les techniques de gestion de l'information foncière doivent se substituer progressivement à celles existantes. Il convient en particulier d'éviter une rupture brutale avec celles-ci. Il est suggéré de découper la réalisation d'un SIF en objectifs successifs distincts correspondant aux grandes catégories d'information que l'on souhaite y intégrer. Cela suppose que soient définies, en concertation avec chaque partenaire, la place et le rôle qui lui sont assignés dans le SIF et que soit identifiée l'institution susceptible de jouer un rôle de coordination dans la mise en place du système. Un interlocuteur unique, clairement identifié par l'ensemble des partenaires associés au SIF en facilitera la mise en place. Une certaine autonomie de gestion doit toutefois être garantie à chaque partenaire.
4. Concevoir un SIF évolutif et assurer sa mise à jour. La simplicité du SIF mis en place ne doit pas constituer un obstacle à son évolution ultérieure — si nécessaire — vers un système plus complexe et plus polyvalent. La conception d'un SIF évolutif suppose ainsi, dès sa phase initiale de mise en oeuvre sous une forme simplifiée, une appréhension déjà très précise de sa configuration finale. Le système doit être évolutif à plusieurs niveaux : globalement, il doit pouvoir être enrichi progressivement et son domaine d'application élargi. Le matériel et les logiciels choisis doivent pouvoir évoluer. Le caractère évolutif du système concerne enfin le recueil, la mise à jour et le traitement des données : l'éventuelle réutilisation des données dans d'autres domaines de la gestion urbaine doit être prise en compte.
5. Adapter la production de l'information foncière aux structures foncières et aux régimes d'occupation existant. Il n'est, ni possible, ni opportun — tant du point de vue social que fiscal ou urbanistique — d'exclure les zones occupées irrégulièrement des périmètres couverts par les SIF. Cela signifie que les conditions d'intégration au SIF des zones occupées irrégulièrement soient fixées — même si cette intégration ne doit être faite qu'ultérieurement — et que la configuration du système mis en place ne la compromette pas. La question de

l'intégration à un SIF des données relatives aux terrains occupés irrégulièrement doit faire l'objet d'une attention particulière en deux occasions : d'une part, lors de la mise en place d'un SIF dans une ville ou un secteur, d'autre part, à l'occasion d'opération, de projets ou de programmes de régularisation.

6. Concevoir un SIF compatible avec les éléments d'information foncière déjà existants : ceux-ci sont souvent gérés par des administrations, agences ou organismes n'entretenant que peu de liens entre eux. Le SIF doit ainsi pouvoir intégrer des données discontinues dans le temps et dans l'espace. La notion de compatibilité doit être prise dans ses deux acceptions : technique, d'une part (il faut éviter les doublons mais aussi la production de données non compatibles avec celles existantes) ; administrative et institutionnelle, d'autre part (le SIF doit être compatible avec le dispositif administratif et les procédures en vigueur).
7. Mettre en place un SIF acceptable et appropriable par les acteurs urbains. Pour cela, un considérable travail de sensibilisation, d'explication et de formation est donc à faire à l'occasion de la mise en oeuvre des SIF. Le système mis en place doit être compris et accepté par la population sur laquelle l'information doit être recueillie ; elle doit, parallèlement, mesurer le bénéfice qu'elle peut en tirer. Le SIF doit être également acceptable et appropriable par les administrations chargées de le mettre en place. Principalement trois ensembles de mesures sont proposés : a) la mise en oeuvre et la gestion du SIF doivent être assurées à l'échelon local, dans toute la mesure du possible; b) la mise en place d'un SIF doit être accompagnée par des mesures rétributives ou compensatoires destinées à le rendre acceptable — voire souhaitable — par les principaux acteurs urbains ; c) l'adoption de nouvelles procédures dans le cadre de la mise en oeuvre des SIF doit tenir compte des pratiques des agents de l'administration.
8. Associer le secteur privé à la mise en place des SIF. Il est suggéré que le secteur public ne prenne en charge que les tâches que des acteurs privés ne peuvent assurer: définition des stratégies, choix des techniques, choix et contrôle des procédures, création, authentification et conservation des titres, etc. En contrepartie, il devrait pouvoir mobiliser sur ces tâches la totalité de ses moyens de travail. Les acteurs privés pourraient se voir déléguer l'exécution de nombreuses tâches techniques dont les administrations conservent souvent le monopole sans avoir les moyens effectifs de les exécuter. Mais l'introduction d'opérateurs privés dans le cadre de la mise en place et de la gestion des SIF doit être faite avec prudence et être accompagnée par une formation et une information appropriée des agents des services des administrations concernées.

viii. Ces orientations conduisent à privilégier la mise en place de SIF simplifiés, de type "fichiers fonciers à but fiscal". Ce sont eux qui répondent généralement le mieux aujourd'hui aux besoins des villes d'Afrique sud-saharienne francophone. Ils sont simples, relativement peu coûteux

et sont susceptibles d'évoluer, par ajouts successifs, vers des systèmes plus complexes. Il est recommandé que leur gestion soit assurée, dans la mesure du possible, à l'échelon local.

ix. Leur mise en place peut être dissociée de la mise à jour d'un SIF. préexistant du type cadastre. Elle ne peut par ailleurs se substituer à la modernisation des procédures de gestion et de conservation foncière.

I. OBJECTIFS DE L'ETUDE, SOURCES ET TERMES UTILISES

Objectifs de l'étude

1.1 Au cours des cinq dernières années, les questions relatives à l'information foncière urbaine dans les villes des pays en développement ont donné lieu à une très importante littérature scientifique et technique. Il s'agit, pour l'essentiel, de rapports d'études rédigés à la demande d'organismes de coopération ou d'institutions de financement intervenant dans le cadre d'actions multilatérales ou bilatérales de coopération et d'assistance technique. Il s'agit également — le phénomène est plus récent — de travaux universitaires qui se situent à l'interface recherche/études/formation et dont l'objectif premier est l'amélioration des outils indispensables à la connaissance des grands organismes urbains et à leur gestion, l'accent étant alors mis sur les systèmes d'information géographique (SIG), sur les systèmes d'information urbaine (SIU) ou sur les systèmes d'information foncière (SIF). Ce sont les questions liées à la conception et à la mise en place des SIF dans les villes d'Afrique sud-saharienne francophone qui sont abordées dans ce rapport.

1.2 Jusqu'à ces toutes dernières années, la plupart des études relatives à la mise en oeuvre de SIF dans les villes des pays en voie de développement mettaient l'accent sur les conditions d'adaptation des techniques de l'information foncière aux contraintes locales (celles-ci étant supposées connues), avec principalement deux objectifs : simplifier les procédures et les techniques d'une part, réduire les délais et les coûts de mise en oeuvre des SIF d'autre part. Les progrès réalisés dans le domaine des systèmes informatisés de gestion de l'information, la mise au point de techniques fiables et rapides de levés topographiques et de restitution cartographique, l'évolution du matériel, la diminution rapide de son coût et de celui des logiciels permettent de considérer que les problèmes techniques sont aujourd'hui potentiellement surmontés (Crémont, 1986 ; cf. également : Third World Congress on Computer Assisted Valuation and Land Information Systems Aug. 7-12, 1988, Cambridge, Mass. ; Pornon, 1981 ; Réseau ADOC 1990 et 1991).

1.3 On assiste ainsi à un déplacement progressif de la problématique ; la question n'est en effet plus seulement de savoir comment "simplifier" les procédures et les techniques de production et de gestion de l'information foncière pour les "adapter" à la réalité des villes d'Afrique sud-saharienne francophone, mais de comprendre les conditions qui doivent être réunies pour que les SIF proposés soient acceptés et appropriés par les acteurs urbains. C'est donc une approche sensiblement différente de celle qui a prévalu jusqu'à la seconde moitié des années 1980 qui est proposée dans cette étude, une attention particulière étant portée à la gestion sociale de l'information foncière.

1.4 Dans cette perspective et compte tenu des objectifs assignés à un SIF dans le contexte des villes d'Afrique sud-saharienne francophone, la présente étude vise principalement deux objectifs :

- Contribuer à une meilleure identification des besoins en matière d'information foncière, une attention particulière étant portée aux contraintes auxquelles sont soumises les villes de la région considérée et aux obstacles habituellement rencontrés dans la conception, la mise en place et le fonctionnement des SIF ;

- Suggérer, dans ce contexte, les réponses qui peuvent être apportées pour satisfaire ces besoins, l'accent étant mis sur les conditions et procédures de mise en oeuvre des SIF et sur la place dévolue aux acteurs urbains dans la production et l'usage de cette information.

1.5 La question du choix des techniques de recueil et de traitement de l'information foncière et celle des équipements permettant d'assurer la gestion de cette information, largement traitée par ailleurs, ne sera pas abordée en tant que telle dans cette étude.

Sources : réseaux, rapports d'études techniques, analyse de la documentation

1.6 Ce rapport d'étude exploite les acquis de recherches ou de réflexions collectives, menées au cours des dernières années, par des équipes et réseaux de chercheurs et d'experts sur les systèmes fonciers urbains et l'information foncière :

- Réseau de chercheurs "Gestion urbaine" du CNRS ;
- Réseau REXCOOP "Programmation et gestion foncière dans les PED" ;
- CNRS Agence coopération et aménagement ;
- Action incitative du Plan urbain (ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer) en vue d'identifier "La demande des PED et l'offre française en matière de SIF" ;
- Réseau "Amélioration des outils de connaissance pour la gestion urbaine dans les pays en développement" (ADOC), de l'ORSTOM ;
- Réseau constitué à l'occasion de la Session d'échange de l'EIB, Agence de coopération culturelle et technique, sur "La gestion foncière urbaine dans les PED, objectifs, instruments, techniques".

1.7 Pour la rédaction de ce rapport, nous avons largement utilisé diverses notes de synthèse, études et rapports d'expertise réalisés, au cours des deux dernières années, dans les principales villes d'Afrique sud-saharienne par des bureaux d'études techniques intervenant en coopération. La plupart de ces documents sont des études de faisabilité préalables à la mise en place de SIF ou à la modernisation des Services du cadastre, ou des compte-rendus des conditions de mise en place de SIF à l'occasion de projets pilotes.

1.8 D'autres études complémentaires ont été réalisées par le consultant ou à sa demande — en particulier au Sénégal, en Guinée et en Côte d'Ivoire. Elles portent principalement sur l'identification des blocages et des contraintes rencontrés à l'occasion de la conception ou de la mise en place de SIF, ou de projets de modernisation des outils ou des procédures.

1.9 Nous avons enfin procédé à un inventaire analytique de la littérature scientifique et technique récente (1988–91), relative aux pays d’Afrique sud-saharienne francophone ; notre objet n’étant pas l’exhaustivité mais l’identification des tendances actuelles concernant l’évolution des besoins et de la demande en matière de SIF.

Terrains d’études, références aux études de cas

1.10 Cette étude fait exclusivement référence aux villes d’Afrique sud-saharienne francophone : Abidjan, Côte d’Ivoire; Bamako, Mali; Brazzaville, Congo; Bujumbura, Burundi; Conakry, Guinée; Dakar-Pikine, Sénégal; Kinshasa, Zaïre; Libreville, Gabon; Niamey, Niger; N’Djamena, Tchad; Ouagadougou et Bobo-Dioulasso, Burkina Faso; Yaoundé, Cameroun. Seront par ailleurs évoqués le cas d’une ville moyenne du Bénin, Parakou et, au Sénégal, le cas de Ziguinchor.

1.11 Malgré leur diversité, l’ensemble des grandes villes d’Afrique sud-saharienne francophone présente une certaine unité lorsque l’on aborde la question des besoins en matière de SIF : les systèmes fonciers urbains, l’état initial de la documentation et de l’information foncière, les contraintes économiques, sociales, politiques et institutionnelles sont souvent comparables, de même que le sont les réponses apportées. Celles-ci s’articulent autour d’actions, parfois menées en parallèle, selon trois directions : modernisation des procédures et des techniques de gestion, de l’information cadastrale classique et de la conservation foncière ; mise en place de SIF simplifiés, de type “fichier foncier à but fiscal” ; début de mise en place, ponctuellement, dans plusieurs grandes villes de systèmes d’information urbaine intégrant des données produites par divers acteurs.

1.12 Dans ce rapport, la référence explicite à ces cas est inégale. Elle varie en fonction de l’intérêt propre du cas (mise en oeuvre de SIF) et de l’état de la documentation sur la question.

Termes utilisés

1.13 Plusieurs documents, cités en référence (Fathalla 1990 ; Barr 1985 ; Holstein 1989 ; Vénard, 1990), proposent une définition des termes utilisés en matière d’information foncière. Les définitions qui suivent ne portent, par conséquent, que sur les termes les plus couramment utilisés dans cette étude. Elles visent d’une part à préciser le sens dans lesquels ces termes sont utilisés, d’autre part à dissiper certaines ambiguïtés ou malentendus, fréquents en Afrique francophone, qui tiennent principalement :

- à l’acception française et napoléonienne donnée au terme de “cadastre” ;
- à la confusion, fréquente, entre le contenu de l’information (en quoi consiste-t-elle ?), son usage (à quoi sert-elle ?), sa technique et ses procédures de gestion (comment et par qui est-elle produite et gérée ?).

1.14 Une autre ambiguïté tient à la confusion, fréquente elle aussi, entre “information” et “données”. Les données relatives au foncier relèvent de trois grandes catégories : spatiale (topographie,

localisation, dimension), fonctionnelle (usage, mise en valeur, formes d'occupation, équipement) et juridique (statut du sol et formes de propriété, servitudes, modes d'occupation). A partir des mêmes données sur les terrains et les immeubles peuvent être produites différentes informations. Cela dépend de la manière dont les données sont traitées et corréllées, donc des objectifs des acteurs producteurs et usagers de l'information foncière.

Bases de données, systèmes d'information, systèmes d'information géographiques

1.15 On parle de **base de données** dans tous les cas où un ensemble structuré et intégré de données est créé et tenu à jour pour le besoin d'un ensemble d'utilisateurs. La gestion des bases de données est aujourd'hui informatisée (à de rares exceptions près). Elle est assurée par des logiciels spécifiques appelés **systèmes de gestion de base de données, (SGBD)**.

1.16 On appelle **système d'information (SI)** : un environnement regroupant une base de données ainsi que les équipements, les procédures et les méthodes de collecte, de traitement et de stockage de l'information relative à un domaine donné. Un SI peut être géré manuellement, comme il peut être semi-manuel ou totalement informatisé.

1.17 On appelle **système d'information géographique (SIG)** : un système d'information relatif à des données localisées. On parle de **système d'information urbaine (SIU)** ou encore de **système d'information urbaine localisée (SIUL)** lorsque les informations produites à partir des données localisées se rapportent à la ville. Si un certain nombre de conditions sont réunies (contenu et précision de la base de données, configuration du SGBD, cartographie à grande échelle), un SIUL peut évoluer vers un **système d'information sur les parcelles (SIP)** (pour une discussion sur ces notions voir : Vénard, 1990).

Le système d'information foncière (SIF)

1.18 La notion de système d'information foncière renvoie d'une part à la notion de "système d'information", d'autre part à un objet, le "foncier", le "bien fonds", dont l'inscription dans l'espace est la parcelle bâtie ou non bâtie. On appelle système d'information foncière (SIF) **un environnement qui regroupe une base de données relative aux parcelles ainsi que les procédures, les techniques et les équipements permettant de recueillir ces données, de les mettre à jour, de les traiter, de les corréler, en vue de produire et de restituer une information**. Dans cette étude, le terme de SIF est pris dans son acception large ; il recouvre un nombre important de configurations : les divers types de cadastre (cf. infra) à but fiscal, légal, ou polyvalent, (qu'ils soient) conventionnels ou simplifiés. De même, les fichiers fonciers visant à repérer l'occupation d'un ensemble de parcelles et à identifier ses occupants ou propriétaires peuvent être considérés comme des SIF.

Le cadastre : définitions de base

1. On appelle cadastre : **l'inventaire de la propriété foncière et immobilière** : parcelles de terrains ou locaux (maisons individuelles, appartements, commerces, usines, etc.). Cet inventaire doit être :

- **Descriptif** : il doit fournir les éléments nécessaires : a) à la localisation du bien, b) à sa délimitation, c) à son statut juridique, et d) à l'identification de son propriétaire ou de son occupant. La localisation et l'identification de la propriété doivent pouvoir se faire sans ambiguïté ;
 - **Exhaustif** : il doit couvrir la totalité d'un secteur géographique ;
 - **Permanent** : il doit être mis à jour ;
 - Dans le système cadastral français, qui a servi de référence pour la mise en place des SIF dans les pays d'Afrique sud-saharienne francophone, l'inventaire doit être aussi **évaluatif** : il doit fournir les éléments permettant de déterminer la valeur du bien. La fonction "évaluative" de l'inventaire est primordiale (objectif fiscal), mais cette caractéristique n'est pas universelle. On peut ainsi parler de cadastre, même si l'inventaire de la propriété foncière n'est pas évaluatif.
2. Un cadastre est **constitué par un ensemble de documents officiels** (leur gestion est assurée et garantie par la puissance publique). Les **Services du cadastre** sont traditionnellement responsables de l'exécution d'au moins quatre tâches : a) le recensement de toutes les parcelles et de tous les locaux ; b) l'identification de chacune de ces unités foncières (immatriculation permettant de les individualiser sans ambiguïté) ; c) la recherche de leurs propriétaires ou de leurs occupants, et l'enregistrement des principaux éléments de leur désignation (noms, prénoms, etc.) ; enfin, d) la description physique des propriétés, généralement sous la forme d'un plan à grande échelle.
 3. **Le cadastre comprend deux grandes catégories d'informations** : d'une part, une information **littérale**, alphanumérique (fichier des propriétaires et/ou des occupants, fichier des parcelles) ; d'autre part, une information **cartographique** — celle-ci est constituée par les plans cadastraux, digitalisés ou non. Il s'agit de cartes et plans à grande échelle (du 1 : 500 ème au 1 : 5.000 ème selon la mise en valeur et la configuration du parcellaire) que l'on appelle les feuilles parcellaires. Leur repérage s'effectue à partir d'un tableau d'assemblage établi à plus petite échelle (du 1 : 10.000 ème au 1 : 20.000 ème).
 4. Trois méthodes — correspondant généralement à trois ensembles de tâches se succédant dans le temps — sont utilisées pour **établir les plans cadastraux** : a) la méthode photogrammétrique (restitution numérique ou graphique des coordonnées des objets identifiés sur photographies aériennes) ; b) le levé cadastral ou topographique (il vient préciser les résultats de l'opération photogrammétrique ; c) l'enquête parcellaire — appelée aussi **délimitation parcellaire** — qui vise à identifier les limites des parcelles de manière contradictoire, à identifier leurs occupants ou propriétaires, et à décrire leur mise en valeur. Si

l'enquête parcellaire s'accompagne de la pose de bornes (pour matérialiser les limites de la parcelles), on parlera de bornage. Sur le plan cadastral, les objets sont localisés par rapport à un canevas universel de points géodésiques de référence. Ce n'est toutefois pas toujours le cas, et de nombreuses villes africaines n'ont pas encore établi le canevas nécessaire à la confection d'une cartographie de base.

5. **La mise en relation des informations littérale et cartographique** implique l'utilisation d'un numéro d'identification qui permette, facilement et sans ambiguïtés, de passer d'un type d'information à un autre, en d'autres termes d'identifier, en partant d'une feuille parcellaire, le propriétaire (ou l'occupant) d'une parcelle ou, à l'inverse, de localiser sur les feuilles parcellaires couvrant une zone donnée la (ou les) propriété(s) d'une personne dont le nom figure sur le fichier "propriétaires". Il est clair que, pour éviter toute confusion, tous les numéros attribués à l'intérieur d'un territoire donné doivent être différents les uns des autres. Ce numéro est souvent désigné sous le nom d'**identifiant unique**.
6. Le type d'information donné par un cadastre — quel qu'il soit — et les contraintes que suppose la conformité rigoureuse aux définitions de base qui viennent d'être énoncées ont plusieurs implications. **Un certain nombre de conditions doivent donc être réunies pour que l'on puisse parler de cadastre** : pour une zone géographique donnée, l'**inventaire** de la propriété doit être **descriptif, exhaustif et permanent**. Un certain nombre de conditions peuvent, par contre, ne pas être remplies : précision quant aux limites du parcellaire ; référence ou non, dans cette délimitation, au système international géodésique de référence ; niveau de précision de l'information relative à la mise en valeur de la propriété. Ces lacunes rendront éventuellement difficiles l'utilisation de la documentation cadastrale ou la modernisation de sa gestion (par l'informatisation de l'information littérale ou cartographique, par exemple) ou en limiteront l'usage. Le cadastre ne remplira alors qu'une partie seulement de ses fonctions potentielles, mais il s'agira toujours d'un cadastre.

Les différents types de cadastre

1.19 La différenciation entre les types de cadastre et autres SIF est établie sur la base de deux ensembles de critères : la **finalité du cadastre**, d'une part, son **niveau de complexité** et de précision, d'autre part.

1. **Cadastre fiscal, légal ou polyvalent : points de repère** En fonction de leur finalité, on distingue traditionnellement trois types de cadastre. Chacun requiert un certain type d'information :
 - **Le cadastre fiscal** est un SIF qui permet d'assurer la gestion des données et informations nécessaires à l'évaluation des biens fonciers, en vue de la détermination des taxes foncières ou afférentes au foncier (taxe foncière

sur les propriétés bâties et non bâties, taxes d'habitation, taxes sur les mutations, certaines taxes liées aux activités, comme la patente...). L'information requise porte sur : a) les éléments permettant d'apprécier la valeur (locative ou vénale) de la propriété, et b) l'identification du contribuable (ce peut être le propriétaire du bien ou son occupant). L'inventaire du cadastre fiscal ne doit donc pas seulement être descriptif, exhaustif et permanent ; il doit être aussi évaluatif.

- **Le cadastre légal** a pour objectifs l'identification du propriétaire d'une parcelle et la détermination des droits qu'il peut faire valoir sur cette parcelle. Il suppose donc que le statut juridique, l'état et les limites exactes de la parcelle soient clairement établis ainsi que les droits et servitudes afférents. La mise en place d'un cadastre à finalité légale exige une plus grande rigueur que celle d'un cadastre à but strictement fiscal.
 - **Le cadastre — ou une partie de la documentation cadastrale** — peut enfin être utilisé pour assurer la programmation et la gestion de réseaux et d'équipements, en fournissant une information sur les parcelles, leur occupation et en désignant les usagers des services et des équipements. Si le SIF mis en place a principalement cette finalité, on parle de **cadastre à but technico-urbanistique**. Cette finalité n'est toutefois jamais exclusive ; elle se combine généralement aux deux autres finalités du cadastre : fiscale et légale.
 - **Le cadastre polyvalent** (ou à buts multiples) poursuit, comme son nom l'indique, plusieurs objectifs : fiscal, légal et/ou technico-urbanistique. Il est à la fois un instrument permettant d'attester et de garantir des droits sur les terrains et les immeubles et de déterminer des valeurs, et un instrument de gestion du foncier et des équipements, donc un outil d'aide à la décision en matière d'urbanisme et d'aménagement.
2. **Le cadastre simplifié** On parle de cadastre simplifié lorsque n'est saisie et traitée qu'une partie des éléments d'information et/ou lorsque les procédures de saisie, de traitement, de stockage et de restitution des données ont été simplifiées. La simplification ne remet pas en cause le caractère descriptif, exhaustif et permanent de l'inventaire, mais elle réduit nécessairement sa précision. Par exemple, dans le cas d'un cadastre simplifié à but fiscal, l'évaluation des biens peut se faire sur la base d'éléments clairement et rapidement identifiables, de techniques (saisie des données, établissement de la cartographie) et de procédures (stockage et traitement des données, gestion de l'information) dont la mise en oeuvre est rapide et facile. La désignation des contribuables peut être, par convention, réduite à l'identification de l'occupant de la parcelle, sans qu'il soit nécessaire de s'attacher à identifier son "propriétaire". Dans ce cas également, la détermination des limites exactes de la parcelle est moins importante que celle de

son contenu, de sa mise en valeur et de son usage. Dans le cas d'un cadastre simplifié à but légal, seuls les données permettant une délimitation de la parcelle par rapport aux parcelles contiguës, les éléments permettant de déterminer son statut juridique et ceux permettant l'identification de son propriétaire peuvent être pris en compte.

Les fichiers fonciers

1.20 Le terme de **fichier foncier** ou de **fichier des parcelles** (on utilise aussi parfois le terme de registre foncier) s'est imposé par l'usage. Il désigne, en fait, un SIF simplifié. Ce terme recèle toutefois une certaine ambiguïté qui tient à l'acception couramment donnée au terme "registre". Il est nécessaire de la dissiper : un registre foncier est constitué d'une part d'un ensemble de "fiches d'information", d'autre part d'un document cartographique ou photographique (mosaïque, orthophotoplan) à grande échelle, permettant de localiser, dans l'espace, les parcelles recensées dans le fichier ou dans le registre. Les fiches d'information ne contiennent — au moins dans la phase initiale de constitution du fichier — que l'information strictement nécessaire à la réalisation d'un certain objectif, généralement fiscal (mise en place d'une fiscalité foncière locale), parfois légal (identification des occupants et localisation des parcelles, dans le cadre d'un programme de régularisation par exemple). Un fichier des parcelles peut aussi constituer un outil utile pour la tarification de certains services. A bien des égards, le fichier foncier peut être considéré comme une **forme simplifiée et principalement littérale d'identification des parcelles, l'information cartographique n'ayant pour objectif que le repérage de l'occupation** et la mise au point d'un système d'adressage. C'est ce qui différencie le "fichier foncier" du "cadastre simplifié", même si l'inventaire dont il est le support est à la fois descriptif, exhaustif et permanent. Mais cette différence peut s'estomper, en particulier si le fichier foncier gagne en précision.

II. GESTION FONCIERE ET INFORMATION FONCIERE NOUVEAU CONTEXTE ET NOUVELLES QUESTIONS

Rappel : à quoi servent les SIF

2.1 Les besoins des villes des pays en développement en systèmes d'information foncière sont devenus particulièrement aigus au cours des dernières années et cela pour trois raisons principales : assurer des **ressources fiscales** aux collectivités locales, **garantir les droits** sur le sol et assurer l'**aménagement et l'équipement** des villes. Ces trois finalités convergent vers un même ensemble d'objectifs : faciliter la libération des sols, dégager l'accès à la terre, accroître la production de terrains équipés.

L'objectif fiscal

2.2 Le premier objectif d'un SIF — celui qui est le plus souvent recherché — est fiscal. Recenser, identifier et décrire les terrains et les immeubles, constater leur mise en valeur, désigner leurs propriétaires sont les conditions préalables à la mise en place d'une fiscalité foncière. Celle-ci constitue souvent, avec la taxation des activités économiques, l'une des principales sources de **revenus pour les collectivités locales**. Les besoins sont d'autant plus importants que, dans leur majorité, les villes des pays en développement sont souvent dépourvues de moyens nécessaires à la production (voire au seul entretien) des services et des équipements de base. Cette situation est particulièrement sensible dans les villes d'Afrique sud-saharienne francophone, qui doivent actuellement faire face à une crise économique sévère et à un taux de croissance démographique soutenu (4 % à 8 % par an). La démission des Etats en matière de gestion urbaine et le transfert de responsabilités à l'échelon local, sans transfert correspondant des ressources, ont contribué à aggraver cette situation (Banque mondiale, 1989 ; IDE, CNUEH, ENA Abidjan, CRAU, 1987).

La garantie des droits

2.3 Le deuxième objectif d'un système d'information foncière est d'assurer la garantie des droits sur le sol. Celle-ci peut viser à assurer la sécurité de la tenure aux occupants d'une parcelle. Elle peut aussi viser, plus précisément, à favoriser la mise en place d'un système de financement sur hypothèque.

1. **La sécurité de la tenure.** Entre 50 % et 80 % des populations des villes d'Afrique au sud du Sahara sont en situation foncière irrégulière. (Le cas d'Abidjan, évoqué plus loin, où seulement 16 % de la population est en situation irrégulière constitue, en Afrique, une exception.) La précarité de l'occupation décourage l'investissement immobilier ; elle est également génératrice d'inextricables conflits fonciers. Assurer la sécurité de la tenure est donc une priorité. Mais cela suppose que puissent être combinés deux types d'actions : a) l'accélération des procédures d'immatriculation ; b) la définition et la mise en oeuvre sur une grande échelle de

politiques de régularisation des occupations irrégulières. Ces actions impliquent souvent le transfert de responsabilités, en matière de production et de gestion de l'information foncière, à de nouveaux acteurs. En effet, lorsque celles-ci sont assurées non pas par les conservateurs de la propriété et autres agents des domaines, mais par des services fiscaux ou par des agences d'urbanisme, la situation des irréguliers est plus favorable. Les services fiscaux peuvent se prévaloir de leur doctrine du réalisme fiscal pour les taxer, donc les pourvoir de reçus admettant ainsi le caractère régulier de leur occupation. Quant aux urbanistes, ils sont tentés naturellement de prendre en compte la ville réelle dans sa totalité, y compris donc les quartiers irréguliers.

2. **Le développement d'un système de financement sur hypothèque pour les ménages et les entreprises.** L'immatriculation et l'existence de procédures de publication et de conservation permettant d'accéder à l'information foncière, d'assurer et de garantir sa mise à jour est également nécessaire à la mise en place d'un système formel de financement du logement. Dans des situations où les ménages désireux d'emprunter ne peuvent justifier de revenus réguliers offrant à l'institution financière sollicitée des garanties suffisantes, l'hypothèque du terrain constitue la seule voie d'accès au crédit bancaire. Or, faute de documents fiables, elle s'avère souvent impossible. Cette situation constitue, par conséquent, un obstacle au développement d'un secteur formel, moderne, de la promotion immobilière. Elle a, de plus, un effet négatif à la fois sur le drainage et la mobilisation de l'épargne. Pour les entreprises — et particulièrement les entreprises nationales — l'absence de sécurité foncière représente, enfin, un sérieux obstacle à l'investissement et compromet leur accès au crédit. La Guinée souffre de cet état de fait, faute de choix clairs concernant la réforme du Code Foncier et la mise en place de nouvelles procédures d'immatriculation (BCEOM, 1990).

Un outil au service de l'aménagement urbain

2.4 La programmation et l'exécution des opérations d'aménagement, d'équipement, de logement, etc. suppose une connaissance minimale des structures foncières et du statut du sol, de la configuration du parcellaire existant, de sa mise en valeur et de son occupation (Henssen, 1987 ; REXCOOP, 1985). L'existence d'une information foncière de base est d'autant plus nécessaire que les ressources susceptibles d'être affectées à ces opérations sont rares. L'information foncière peut, certes, être recueillie au coup par coup, en fonction des besoins (remembrements, acquisition, compensations) mais son coût est élevé, sa mise à jour difficile et les délais requis pour rassembler l'information sont plus longs.

2.5 Enfin, les SIF sont susceptibles de contribuer à l'identification des usagers des services urbains. Ils constituent ainsi un élément central dans la mise en oeuvre d'une politique para-fiscale et tarifaire visant à recouvrer les coûts des équipements et des services.

2.6 Que sa finalité soit fiscale et/ou légale et/ou urbanistique, il faut souligner que le SIF ne constitue qu'un outil. Il n'est pas une panacée mais un moyen, parmi d'autres, d'atteindre un certain nombre d'objectifs. Par exemple, la mise en oeuvre d'un SIF à but fiscal doit être précédée et accompagnée d'une réflexion (et d'un accord) sur le budget des collectivités locales, sur la répartition des compétences en matière d'émission et de recouvrement des impôts locaux. Autre exemple : la régularisation des occupations irrégulières est avant tout un problème de politique urbaine. Un SIF a alors deux fonctions : c'est un outil de connaissance ; c'est également un moyen visant à accélérer les procédures.

Eléments nouveaux justifiant aujourd'hui la mise en place de SIF

2.7 Le regain d'intérêt suscité par les SIF depuis le début des années 1980 résulte de la conjonction — nouvelle — de plusieurs facteurs.

De nouveaux besoins en matière d'outils de gestion

2.8 Ces besoins sont suscités par un accroissement de la demande en terrains, infrastructures et services, ainsi que par des besoins nouveaux en matière de financement. A bien des égards, la crise économique qui touche, à partir des années 1980, la totalité des pays d'Afrique au sud du Sahara a joué un rôle d'accélérateur dans la mise en place — ou les tentatives de mise en place — de SIF.

1. Cette crise a suscité une prise de conscience de blocages — au niveau foncier — préjudiciables tant au plein développement d'un **marché des terrains** (obstacles à la mise en oeuvre de stratégies foncières par des acteurs privés, ralentissement des transactions, obstacles à la mise en place d'un système de financement sur hypothèque), qu'à la mise en oeuvre de programmes de logements et d'équipements urbains (Henssen 1987a et 1987b ; Doebele, 1983 et 1986; REXCOOP, 1986).
2. Elle a conduit les collectivités locales à rechercher des **ressources fiscales nouvelles**, afin de faire face à leurs nouveaux besoins en financement (transfert de responsabilités du niveau central aux niveaux locaux sans transfert correspondant de ressources) dans un contexte de forte urbanisation et de stagnation ou de régression des activités économiques (IDE, CNUEH... 1987, Banque mondiale, FAC, USAID, 1989).

La généralisation de logiques commerciales, techniques et financières en matière de gestion urbaine

2.9 Cette généralisation est souvent suscitée par l'aide étrangère et l'expertise internationale. Elle prend essentiellement la forme d'une assistance technique et financière pour la mise en place de SIF et/ou de cadastres polyvalents dans le cadre de projets urbains. Ces interventions sont à mettre en relation avec la réforme des collectivités locales et la redéfinition, parallèlement, du rôle et des

fonctions de l'Administration centrale. L'objectif est de contribuer à la modernisation des structures administratives, des procédures et des outils de la gestion foncière, afin d'assurer une gestion plus rationnelle de l'espace urbain (The World Bank, 1985 et 1989 ; REXCOOP, 1986; USAID 1988 ; Holstein 1989). Cet objectif requiert :

- La mise en place d'une fiscalité foncière et immobilière ;
- Le développement d'un marché hypothécaire ;
- L'activation du marché des terrains et des systèmes de financement du logement;
- La programmation des opérations d'aménagement en milieu rural et urbain.

2.10 Cette forme de rationalité tend à s'imposer progressivement et à subordonner à sa logique l'ensemble des systèmes de droits et de pratiques régissant la possession et l'usage des sols (cf. le nombre important de résolutions adoptées par la CNUEH ou le PNUD, en particulier au cours des cinq dernières années, à l'initiative des principaux pays développés, et visant à accélérer la diffusion des techniques d'informations foncières...). Cette rationalité a le mérite de la clarté et présente d'incontestables avantages. Elle présente toutefois un certain nombre de limites (cf. infra Chap. 3).

La demande en SIF est portée par la très rapide évolution des techniques de saisie et de gestion de l'information foncière et leur coût décroissant (Crémont, 1986 ; Réseau ADOC-ORSTOM, 1990 ; Fathalla, 1989)

2.11 Cette évolution est marquée par la mise au point, progressive depuis deux décennies, d'instruments (équipements, logiciels) de gestion informatisée de l'information foncière — de plus en plus performants, modulables, de moins en moins coûteux et d'un usage suffisamment simple pour être maîtrisés par un opérateur, après une très courte période de formation.

2.12 Cependant, cet atout ne doit pas conduire à sous-estimer un risque important : le développement des SIF s'inscrit dans une logique commerciale qui a longtemps conduit les concepteurs et producteurs de matériel et de logiciels de gestion de bases de données et de systèmes d'information à exercer une influence déterminante sur les demandes des pays et sur les choix opérés par les divers dispositifs de coopération bilatérale, en matière de gestion foncière urbaine.

Options en matière de SIF dans le contexte des villes d'Afrique sud-saharienne francophone : une approche en termes de besoins et de moyens

La notion de besoin et l'adéquation des moyens aux objectifs

2.13 Une difficulté méthodologique fréquente tient au caractère subjectif de la notion de "besoins". En raison de sa fonction économique et sociale, le sol urbain constitue — en particulier dans le contexte des pays en développement — un enjeu considérable. Or, de même que les stratégies

foncières des divers acteurs, publics et privés, légaux et illégaux ne sont pas les mêmes (elles rentrent fréquemment en contradiction les unes avec les autres), leurs besoins en information varient. Par exemple, les besoins d'une municipalité en matière d'information foncière sont différents de ceux d'un lotisseur privé ; les besoins de ce dernier sont différents de ceux d'un occupant irrégulier, etc. Par convention, nous nous référerons, dans ce rapport, aux besoins de la puissance publique (Etat, autorités locales), étant entendu que cette entité n'est, ni homogène, ni représentative de l'ensemble des acteurs urbains.

2.14 Avant toute décision concernant la mise en place d'un SIF se posent généralement deux ensembles de question.

2.15 En termes de **besoins** :

- Quelle information est nécessaire ?
- À quels acteurs est-elle destinée ?
- Quel accès ces acteurs auront-ils à l'information ?

2.16 En termes de **moyens** :

- Quelles ressources financières sont nécessaires (origine, montant, durée) ?
- Quelles ressources humaines (effectifs, qualifications) peuvent être mobilisées pour que soit mis en place un SIF ?
- Quelle volonté politique est susceptible de faire aboutir le projet ?

Hiérarchiser les besoins en fonction des ressources et des choix politiques

2.17 Une autre difficulté rencontrée dans les définitions d'une stratégie en matière de SIF tient au très **large éventail des besoins** : il peut s'agir, selon les cas, de la mise en place d'un SIF (de la conception du système à l'équipement des administrations et à la formation du personnel) ou de la mise à jour, ou encore de l'amélioration d'un SIF existant dont on veut accroître l'efficacité ou la polyvalence. Les objectifs visés sont également divers : par exemple, le SIF qui est en train d'être mis en place à Dakar a un objectif fiscal ; ceux mis en place à Niamey, à N'Djamena ou à Libreville sont polyvalents, le but fiscal restant toutefois dominant (Garba, 1988 ; Locatelli, 1988 ; Chouguy, 1988).

2.18 Tenter de répondre à l'ensemble des besoins qui ont été identifiés aux plans fiscal, juridique et urbanistique constitue un risque majeur et est à l'origine de nombreux échecs rencontrés à l'occasion de la mise en place de SIF. Les besoins doivent donc être **hiérarchisés** en tenant compte à la fois des **ressources disponibles** et des **choix politiques**.

Choix politiques et choix des techniques

2.19 Le choix des techniques doit viser à la meilleure adéquation entre :

- le dispositif existant (état des données, mode de gestion, etc.) ;
- les besoins ;
- les objectifs tels qu'ils ont été identifiés et hiérarchisés ;
- les ressources financières susceptibles d'être mobilisées ;
- les ressources humaines et le savoir-faire des agents chargés de mettre en oeuvre le système.

2.20 C'est seulement lorsque les objectifs prioritaires ont été définis que la question du choix des techniques est posée, et cela lors de chacune des étapes de la mise en place d'un SIF :

- recueil et saisie de l'information littérale et cartographique ;
- traitement de l'information en vue de créer des séries de données homogènes ;
- mise à jour de l'information existante ;
- mode d'accès à l'information recueillie ;
- croisement d'informations de nature différente.

2.21 Un certain nombre d'échecs ou de problèmes majeurs dans la mise en place de SIF tiennent au fait que les choix en matière de gestion et de politique foncière ont été subordonnés à des choix techniques faits (ou imposés) préalablement. C'est donc à une inversion radicale de cette démarche qu'il faut parvenir. Tout particulièrement en matière de SIF, **les choix techniques sont subordonnés à la définition préalable claire et explicite, de choix et d'options politiques.** Cet ordre dans les choix apparaît clairement si l'on établit la liste des tâches nécessaires à la mise en place d'un SIF, quel que soit son objectif :

1. Définition des objectifs prioritaires assignés au SIF. C'est un acte à caractère politique, mais dont dépendront les choix techniques ultérieurs.
2. Choix de l'organisme sous la tutelle duquel l'opération sera exécutée ou coordonnée.

3. Choix de l'organisme sous la tutelle duquel seront placés les Services du cadastre.
4. Choix (hiérarchisé) des secteurs géographiques à couvrir au cours de l'opération.
5. Choix concernant l'intégration des zones d'habitat irrégulier dans le SIF.
6. Définition des tâches à exécuter (ordre, contenu, durée) et d'un calendrier des opérations (adéquation des moyens aux objectifs).
7. Choix concernant la configuration et le contenu des fichiers constituant l'information littérale et des fichiers annexes.
8. Choix concernant l'établissement (ou la mise à jour) de l'information cartographique.
9. Définition des procédures de saisie, de mise à jour et de gestion des données.
10. Etablissement d'une cartographie de base à grande échelle ou d'une mosaïque-photo calée sur un canevas de points géodésiques, intégrant les données topographiques et sur laquelle figurera, avec un niveau de précision variable, l'état de l'occupation du terrain et, éventuellement, l'état du bâti et l'usage du sol (par grandes catégories).
11. Choix d'un identifiant unique et mise en place d'un système de repérage et d'adressage.

2.22 D'autres tâches peuvent être entreprises :

12. Recensement et enquête parcellaire, en présence des propriétaires et/ou des occupants des terrains de la zone concernée (ou des occupants faisant valoir un droit sur ces terrains) ; éventuellement bornage.
13. Enquête portant sur la mise en valeur des parcelles identifiées.
14. Report, sur le fond de carte, des limites du parcellaire et, si nécessaire, de l'état de sa mise en valeur.
15. Constitution, parallèlement aux tâches 12, 13, et 14, du fichier "parcelles" et du fichier "occupant".

2.23 Chacune de ces phases se décompose en un ou plusieurs ensembles de tâches devant se dérouler dans un certain ordre chronologique. Les six premières phases relèvent de **décisions politiques**

(choix en matière de stratégies de développement, désignation des acteurs publics et privés qui seront les principaux usagers et bénéficiaires du SIF). Les questions qu'il convient de poser sont les suivantes :

- Quelles priorités doivent être définies dans la mise en place du SIF, et quels objectifs doivent être privilégiés (fiscal, légal, social, urbanistique) ?
- Quels secteurs géographiques/types de quartier/propriétés bâties et non bâties/population, etc., doivent-ils toucher en priorité ?
- Dans quelle stratégie fiscale le SIF s'intègre-t-il ?
- Dans quelle stratégie de développement urbain s'inscrit-il ?

2.24 Une hiérarchisation des choix et des options est d'autant plus indispensable que, en raison des retards accumulés, les besoins virtuels dépassent très largement les ressources disponibles. Une préoccupation nouvelle s'affirme, qui établit un lien étroit entre choix techniques en matière de SIF et environnement institutionnel (Mc Ewen, 1985).

III. IDENTIFICATION DES CONTRAINTES ET OBSTACLES DANS LA MISE EN PLACE DE SIF DANS LES VILLES D'AFRIQUE SUD-SAHARIENNE FRANCOPHONE

3.1 La définition des choix et des options politiques en matière de SIF est largement dépendante des contraintes et obstacles de divers ordres, susceptibles d'en compromettre ou d'en ralentir la mise en place. Les études de cas et évaluations, nombreuses aujourd'hui, permettent de mieux les cerner.

Obstacles tenant aux situations foncières : systèmes de droits et statuts d'occupation

3.2 La coexistence de systèmes de droit foncier relevant de logiques et de légitimités différentes est particulièrement importante dans les villes d'Afrique sud-saharienne (Barr, 1985 ; Tribillon, 1983). Dans une même ville ou dans un même quartier, cela se traduit par la juxtaposition de terrains dont le statut juridique et le régime d'occupation sont différents. Cette situation a généralement conduit, en milieu urbain, à un embroglio juridico-foncier très complexe. Appréhender la diversité des situations foncières actuelles, leur histoire et leur dynamique est une condition préalable à toute décision concernant les choix en matière de SIF et les conditions et procédures de leur mise en oeuvre.

3.3 Trois clefs de lecture peuvent être proposées, mettant chacune l'accent sur :

- Les conditions d'application, à l'époque coloniale, des dispositions légales et réglementaires portant sur l'organisation du **régime de la propriété foncière** et définissant le régime de la concession foncière.
- La **réinterprétation/reformulation** de ces dispositions par les Etats indépendants.
- Le développement rapide au cours des deux dernières décennies de pratiques foncières "déviantes" au regard de la loi mais numériquement dominantes, qui ont pris pour support et référent à des **systèmes de droits coutumiers** pré-coloniaux, régissant l'usage et l'allocation du sol (Le Roy, 1982 ; Durand-Lasserve 1986 et 1989, Payne 1988; REXCOOP, 1986).

3.4 Nous ne rappellerons ici que les principaux aspects de ces dispositions et de ces pratiques, notre objectif étant seulement d'évaluer leurs incidences sur la mise en place de SIF en milieu urbain.

L'organisation du régime de la propriété foncière

3.5 Le système existant toujours dans les pays de l'ancien empire colonial français en Afrique a été mise en place dans la première moitié du XXème siècle. Son objet était d'assurer et de garantir des droits réels immobiliers. La publication des droits réels n'est possible qu'après immatriculation des immeubles (terrains bâtis ou non bâtis) au livre foncier. Celle-ci est facultative. Après immatriculation, l'Etat accorde une concession définitive. Le titre foncier établi à l'occasion de

l'immatriculation est inattaquable (Locatelli, 1988). La relative complexité de la procédure, son caractère facultatif, et l'existence d'alternatives pour la majorité de la population a limité l'immatriculation à certains terrains sur lesquels — pour des raisons tenant à leur mise en valeur — des droits réels devaient être garantis. Une partie seulement des zones urbaines a ainsi fait l'objet d'un enregistrement au Livre foncier. La majorité des terrains urbains a fait l'objet "d'attribution de concessions", ou a été occupée dans le cadre de "filères coutumières" de gestion du sol, inégalement reconnues. Dans ce dernier cas, la gestion des terrains est soumise à la coutume et au droit civil. Ceci constitue à la fois la situation initiale et le cadre général.

Pendant et après la période coloniale, l'attribution de droit d'usage sur les terrains s'est faite principalement selon trois procédures : la concession foncière, le permis d'habiter et le permis d'occuper

1. **La concession foncière urbaine** est un contrat passé entre l'administration chargée de la gestion du domaine privé de l'Etat et une personne privée, au terme d'une procédure dite de "lotissement". La puissance publique doit en effet lotir la partie du domaine privé concernée avant de la concéder ; elle doit, en particulier, délimiter les parcelles susceptibles d'être concédées, définir leur destination et leur attribuer un numéro d'identification. Au terme d'une période transitoire pendant laquelle la concession est considérée comme "provisoire", le concessionnaire se voit, selon les pays, attribuer une "concession définitive" équivalant à un droit de propriété ou un autre droit réel immobilier (emphytéose ou droit de superficie). Le passage de la concession provisoire à la concession définitive suppose que le concessionnaire ait : a) occupé et joui de la parcelle en conformité avec les règles contractuelles, les lois et les règlements, b) réalisé entièrement le programme de mise en valeur prévu dans le cahier, c) accompli les formalités foncières. Concernant ce dernier point, J.F. Tribillon (1988) identifie dans les villes d'Afrique sud-saharienne francophone quatre régimes différents de "concession foncière" (1).
2. **Le permis d'habiter** n'est, à l'époque coloniale, qu'une autorisation administrative donnée à titre gratuit, mais conditionnelle et révocable : l'Etat garde la propriété du sol ; le "permissionnaire" ne peut l'utiliser à des fins autres que d'habitation et doit se conformer à des règles minimales s'il construit ; s'il quitte le pays, la parcelle revient à l'Etat ; celui-ci se réserve d'ailleurs à tout moment le droit de reprendre la parcelle. Depuis les indépendances, le régime du permis d'habiter a évolué. D'une part, le permissionnaire doit souvent payer à l'autorité publique l'équivalent d'un loyer, sous la forme d'une "taxe" ou "contribution spéciale". D'autre part, des procédures ont été mises en place pour permettre de convertir le permis d'occuper en concession provisoire (celle-ci pouvant se transformer ultérieurement en concession définitive), ou encore pour permettre au "permissionnaire" de demander que le terrain qu'il a mis en valeur lui soit vendu.

3. **Le permis d'occuper** est un simple "droit" donné à un individu de s'installer sur le domaine privé de la collectivité publique pour une durée déterminée. A la différence du permis d'habiter, le permis d'occuper ne peut donner droit à l'attribution d'un titre de propriété, même après sa mise en valeur. Le permis d'occuper peut aussi ne correspondre qu'à une autorisation, précaire et révocable, d'installation sur un terrain qui n'a encore été ni domanialisé, ni loti.

Les filières coutumières de production et d'attribution du sol urbain et les occupations irrégulières

3.6 Rappelons succinctement leur mode de fonctionnement. Nous trouvons, dans le contexte des villes d'Afrique sud-saharienne francophone trois configurations types :

1. Un terrain, domanialisé ou non, sur lequel un groupe revendique un droit au nom de la coutume, est subdivisé en lots et cédé à des personnes privées étrangères au groupe (et au lieu). L'acte de vente peut être légal, le lotissement du terrain ne l'est pas et n'est pas reconnu. L'irrégularité de la cession (et de l'occupation) peut perdurer, y compris après mise en valeur du lot par l'acheteur. Une régularisation foncière peut toutefois intervenir à la demande de l'occupant ou sur décision de l'Administration. Elle aboutit à la production d'un document administratif garantissant la régularité de l'occupation et précisant le statut de l'occupant (propriétaire s'il y a un titre foncier, concessionnaire à titre provisoire ou définitif...).
2. Un terrain sur lequel un groupe revendique un droit coutumier est immatriculé au nom de l'Etat (ou d'une collectivité locale) ; ce groupe a l'intention de le lotir (ce peut être dans ce seul but que le terrain a été immatriculé). Selon le niveau de reconnaissance dont jouissent les propriétaires coutumiers du lieu, il leur sera alloué, à titre de mesure compensatoire, soit une somme d'argent soit, le plus souvent, une partie du terrain que l'Etat ou la collectivité locale veulent lotir. La compensation sous forme de terrains se fait avant ou après lotissement. Si elle se fait avant, les propriétaires coutumiers procéderont eux-mêmes au lotissement sur la partie du terrain qui leur a été rétrocédée. Le cadre dans lequel ils opèrent offre une certaine sécurité, mais ne garantit pas nécessairement la régularité de l'occupation : les acquéreurs de lots auprès des propriétaires coutumiers devront régulariser leur situation auprès des services compétents de l'Administration.
3. Une autre filière irrégulière d'occupation du sol est celle du squatting : l'occupation par une population de terrains appartenant aux domaines publics ou privés de l'Etat ou des collectivités locales, plus rarement de terrains privés ou coutumiers, sans l'accord des propriétaires ou possesseurs de terrains.

Le problème principal que posent les terrains produits dans le cadre des filières coutumières et irrégulières n'est pas tant leur caractère "irrégulier" (les problèmes

techniques et politiques posés par la régularisation peuvent être surmontés) que les problèmes posés par les attributions multiples et les litiges que celles-ci provoquent en l'absence de toute procédure efficace et rapide d'immatriculation. En freinant — voire en bloquant — le déroulement des enquêtes parcellaires, **cette situation ralentit considérablement la mise en place des SIF, même simplifiés.**

3.7 Dakar (2), (3) et Bamako (4) sont bien représentatifs de la diversité des pratiques en matière de production et d'allocation de terrains :

1. **Cette superposition de systèmes de droits** et de pratiques, renvoyant à des légitimités différentes et parfois peu compatibles les unes avec les autres a conduit à une **très grande diversité de situations dans les villes d'Afrique sud-saharienne francophone**. Si l'on se limite strictement aux cas des terrains à usage d'habitation, on peut regrouper ces situations comme suit :
 - a. Des terrains immatriculés pouvant avoir fait l'objet de subdivisions et de transferts successifs.
 - b. Des terrains immatriculés mais pour lesquels les actes de subdivision et les mutations survenus après la première immatriculation n'ont pas été systématiquement enregistrés.
 - c. Des terrains immatriculés pour lesquels il existait un titre foncier, mais dont le titre a été annulé suite à une mutation.
 - d. Des terrains immatriculés sur lesquels il existe encore un litige avec les propriétaires coutumiers.
 - e. Des terrains concédés à titre provisoire pour lesquels une demande de concession définitive n'a pas été faite et/ou n'a pas été considérée comme recevable, le concessionnaire n'ayant pas satisfait aux diverses obligations nécessaires à la consolidation de sa tenure et/ou étant en cours d'instruction.
 - f. Des terrains lotis et vendus par des propriétaires "coutumiers" n'ayant pas fait l'objet d'une immatriculation et sur lesquels la régularité de l'occupation est inégalement reconnue.
 - g. Des terrains pour lesquels des permis d'occuper ou des permis d'habiter ont été délivrés.
 - h. Des terrains privés ou appartenant aux domaines publics ou privés de la collectivité publique, et qui sont occupés irrégulièrement.

2. **Dans la mise en place d'un SIF, la difficulté la plus fréquemment rencontrée dans les villes d'Afrique sud-saharienne est relative au "traitement" de l'irrégularité foncière.** Quel que soit l'objectif du SIF et son niveau de précision, la situation foncière de la majorité des ménages urbains doit être apurée. On peut évoquer, parmi d'autres, les cas de Douala (5), de Brazzaville (6), de Conakry (7), ou d'Abidjan (8).

3.8 Les situations d'irrégularité jointes à l'absence de SIF sont à l'origine de nombreux litiges. Ils concernent l'identité du "propriétaire" ou de l'ayant droit, ou les limites de la parcelle, ou encore sa contenance. Les cas les plus graves de litiges sont ceux qui ont pour origine les attributions multiples. Celles-ci sont le sous-produit de filières coutumières de production de terrains ou de sous-marchés dérivés de filières formelles d'allocation de terrains (faisant ensuite l'objet de revente sans transfert de titres ou de documents en tenant lieu). Le cas de Conakry (9) illustre bien ce type de situation.

3.9 La question de l'irrégularité foncière ne peut être réduite à sa seule dimension technique (inadéquation des moyens au regard de la demande). Il s'agit principalement d'un problème politique : celui du **coût politique et social de l'intégration de la "ville réelle" à la "ville légale"** ; celui du pouvoir des fonctionnaires ayant accès au foncier ; celui de la transparence de l'information foncière ; celui de la délégation de responsabilités à l'échelon local en matière de gestion de l'information foncière.

Obstacles tenant à la nature de l'information foncière

3.10 Cette information concerne la cartographie/topographie, la délimitation des parcelles, leur mise en valeur et leur usage, leur valeur locative, l'identité du propriétaire, les servitudes, le niveau d'équipements. Les cas les plus fréquemment rencontrés sont :

- l'**absence** d'informations ;
- le **manque de mise à jour** de l'information ;
- la **dispersion** de l'information entre diverses administrations et organismes ;
- la **discontinuité** de l'information (dans le temps ou dans l'espace) ;
- l'**incompatibilité** entre différentes informations relatives à un même objet (utilisation de normes ou de catégories différentes ne permettant pas de cumuler l'information, de connecter les fichiers) ;
- l'**inadaptation** de l'information disponible au traitement informatique.

3.11 Ces différents obstacles se cumulent généralement, comme le soulignent la plupart des études de faisabilité menées à l'occasion de la mise en place de SIF Prenons, à titre d'exemple, le cas d'une

ville où le cadastre ne couvre qu'une petite partie de la zone urbanisée (disons la ville légale, à l'exclusion des quartiers populaires, réputés "irréguliers"); où l'information littérale et cartographique a été établie selon des normes de classification et selon des échelles et des repères géodésiques différents au cours des années ; où cette information n'est plus mise à jour depuis souvent plus d'une décennie ; où enfin une partie de la documentation n'a pu être conservée et s'est irrémédiablement détériorée, ou a été perdue ou détruite, ou dispersée au fil des réformes administratives. Ce cas ne correspond pas à une situation extrême. C'est celui de la majorité des villes de l'Afrique sud-saharienne.

Obstacles d'ordre institutionnel et administratif

Une coopération insuffisante entre les organismes intervenant sur la question

3.12 En raison même de leurs caractéristiques (technicité, coût, durée), la conception et la mise en place de SIF requiert l'appui financier et l'assistance technique des organismes de coopération multilatérale et bilatérale. Or, l'offre de SIF reste dispersée et est insuffisamment coordonnée. En 1986, la Banque mondiale encourageait par exemple les opérateurs français à se regrouper et à créer "des bureaux d'études qui se spécialiseraient en photogrammétrie, informatique, législation foncière et élaboration de cadastre, et qui offriraient un seul "package" englobant matériel, logiciel, assistance technique". Les logiciels devaient être ouverts, facilement adaptables aux besoins spécifiques des pays, faciles d'accès et d'utilisation, et fonctionnant sur micro-ordinateur. Ils devaient être développés aux côtés des utilisateurs et présentés dans le cadre d'offres-clés en main (SEDES, 1986, cité par Fathalla, 1990). En France — comme dans d'autres pays développés — il ne semble pas que ces regroupements se soient produits, essentiellement pour deux raisons : a) les potentialités du marché des pays en développement dans le domaine des SIF sont encore mal connues ; b) le contexte économique, financier et institutionnel des pays d'Afrique en particulier suppose un financement important sur plusieurs années. Une intervention conjointe des dispositifs de coopération multilatérale et bilatérale est indispensable. C'est elle qui structurera et coordonnera l'offre.

Dans les pays demandeurs, la coordination entre administrations concernées par l'information foncière urbaine n'est pas assurée

1. **Une absence de coordination.** La confection de graphes d'agencement des tâches avant la conception de SIF adaptés aux besoins et aux contraintes locales révèle avec une étonnante régularité les mêmes blocages :
 - a. Les administrations directement intéressées par la mise en place d'un SIF ne parviennent pas à s'accorder sur le partage des responsabilités.
 - b. Le pouvoir politique ne peut définir une stratégie claire en matière de régularisation et/ou d'immatriculation.
 - c. Les procédures classiques, "individuelles", de régularisation ou d'acquisition foncière perdurent et bloquent le fonctionnement de l'ensemble du dispositif.

3.13 Cette absence de coordination est particulièrement sensible :

- Au sein même de l'Administration centrale chargée de la mise en place du SIF.
- Entre cette administration et les autres utilisateurs potentiels de l'information foncière (par exemple : ministère des Finances, Urbanisme, Cadastre et Domaines, Aménagement, Transport).
- Entre administrations centrales et collectivités locales.

3.14 L'absence de coordination se manifeste principalement sous deux formes qui coexistent fort bien :

2. **Une grande dispersion des initiatives, des interventions et des moyens** qui résulte souvent de la superposition, au fil des années, de structures animées par leur logique et leurs objectifs propres, puisque la création de nouvelles structures ne s'est pas accompagnée de la disparition des anciennes. C'est, par exemple, le cas de la Guinée, du Cameroun (10), ou du Sénégal où les projets de SIF-IU mobilisent cinq institutions étrangères et plus de dix administrations sénégalaises (11). Cette dispersion nuit, bien entendu, à la mise en oeuvre efficace de SIF.
3. **Une forte centralisation du système de décision** qui constitue, dans tous les cas observés, un obstacle au recueil et à la mise à jour de l'information foncière, ainsi qu'au recouvrement de l'impôt sur la propriété. La mise en oeuvre, au cours des cinq dernières années en particulier, de politiques de décentralisation dans un nombre croissant de pays d'Afrique sud-saharienne ne semble pas avoir sensiblement modifié cette situation. Dans nombre d'administrations et de services participant à la gestion de l'information foncière (Cadastre, Domaines, Conservation foncière ou Conservation des hypothèques, Services de la topographie, etc.), les réflexes conservatoires compromettent la mise en oeuvre de procédures ou de techniques innovantes. La mise en place et le fonctionnement d'un SIF supposent en effet l'intervention coordonnée d'un nombre important de services administratifs. Tout retard introduit par l'un de ceux-ci à l'exécution d'une tâche ralentit l'ensemble du processus. Ce retard peut avoir des causes diverses. C'est toutefois la cause technique — indépendante de la volonté du service intéressé — qui sera généralement évoquée (manque de personnel et d'équipements).

Or, l'observation montre que les blocages proviennent généralement des mêmes services qui ont à la fois le monopole de la production et de l'usage de l'information foncière, et qui craignent d'en être dépossédés. Selon les cas, la perte du monopole de l'information peut avoir des répercussions sérieuses sur le poids politique d'un service — et de son responsable — au sein de l'Administration ; elle peut également compromettre des opportunités de gains provenant de l'attribution discriminatoire de terrains. Cette perte est parfois perçue, par certains

groupes de fonctionnaires, comme une tentative de dépossession à leur détriment et au profit d'une catégorie d'agents plus jeunes et techniquement mieux formés.

Au Mali (Diallo, 1987 ; Touré, 1988), plusieurs administrations ont réussi à retarder la mise en place d'une fiscalité sur les transactions foncières, rendue possible par la réorganisation de la gestion domaniale du district de Bamako et la constitution d'un fichier foncier. Au Sénégal, le Projet de cadastre sénégalais pour Dakar est bloqué, faute d'une modernisation des procédures et d'une volonté politique clairement affichée (République du Sénégal, MEF, DGIB, Direction du cadastre, 1986). Dans ce dernier cas, une tentative de contournement a été entreprise par l'USAID (enquête cadastrale simplifiée sur Ziguinchor, RTI, 1989). Au Congo, la mise en oeuvre du projet pilote "fichier foncier" pour Brazzaville et Pointe-Noire est ralentie, faute d'un accord entre la Direction de l'urbanisme — maître d'oeuvre du projet — et les Services du cadastre concernant la détermination de l'assiette fiscale.

Au Burkina Faso, la définition du projet "Fichier foncier fiscal" pour Ouagadougou et Bobo-Dioulasso est également ralentie en raison d'un désaccord entre le Ministère des finances (désaisi en 1983 de ses responsabilités en matière de gestion du cadastre), qui devrait assurer la gestion du fichier à la demande des bailleurs de fonds et le Ministère de l'équipement qui veut conserver ses prérogatives en matière de gestion foncière. En Guinée, enfin, le projet de mise en place d'un SIF simplifié, géré par la municipalité de Conakry, semble se heurter au projet de l'Administration centrale (établissement d'un cadastre au sens classique du terme) beaucoup plus ambitieux mais, faute de moyens, encore irréalisable.

Blocages socio-politiques

3.15 La question des résistances qu'opposent les administrations à la mise en oeuvre des SIF ne peut être analysée sous son seul angle technique. Les blocages sont également d'ordre politique.

Au niveau des administrations centrales

3.16 Un SIF engendre son propre mode d'exploitation et contribue à mettre en place un certain type de rapports autour du système, en obligeant les utilisateurs à passer par un langage commun spécifique, en les pliant à une redéfinition des responsabilités, et en modifiant l'organigramme des pouvoirs en place. C'est un mode de gestion contraignant qui impose une réorganisation du travail. Il doit donc être acceptable tant aux plans institutionnel que social. Dakar fournit, à ce titre, un contre-exemple intéressant: dans le cadre de la mise en place du Cadastre fiscal sénégalais, les techniques et les procédures de gestion de l'information qui ont été retenues se sont avérées souvent peu compatibles avec les habitudes de travail des services concernés et la qualification des agents chargés de les mettre en oeuvre, retardant ainsi considérablement le démarrage du projet (12).

3.17 Dans les cas évoqués, on peut se demander si la complexité systématique des SIF et ses effets induits (cloisonnement des services, production tardive des documents du cadastre, opacité des fichiers des domaines et de la conservation foncière, confiscation des informations fiscales, etc.) ne visent pas surtout à éviter un démembrement de la propriété foncière et un affaiblissement des groupes sociaux qui tirent leurs ressources et leur pouvoir de la possession du sol urbain.

3.18 Mais l'opposition peut aussi venir des habitudes acquises et de la culture technique dominante. La référence implicite au cadastre français dans la définition des objectifs assignés au système d'information foncière devant être mis en place dans les villes d'Afrique sud-saharienne francophone est un facteur de blocage. Il constitue plus un handicap qu'un atout. En effet, les tâches assignées au cadastre dans le système français et le contenu de la documentation cadastrale sont souvent évoqués dans le discours moderniste de nombreux gestionnaires des villes, de même que dans les demandes qu'ils adressent aux coopérations étrangères. Or la mise en place du cadastre dans le contexte français s'est inscrite dans la très longue durée. La modernisation des techniques de gestion de l'information (informatisation des fichiers) a demandé plus de deux décennies à une administration déjà rompue aux procédures de gestion de l'information et un investissement considérable en équipements et en formation.

3.19 Dans les cas où la transposition des tâches, des missions, des types de documents et des procédures régissant le fonctionnement du cadastre français a été tenté, celle-ci semble avoir posé plus de problèmes qu'elle n'en a résolus: renforcement inutile du centralisme en matière foncière (sur lequel il est aujourd'hui bien difficile de revenir), mise en place de procédures de recueil, de contrôle et de traitement de l'information inadaptées à la capacité réelle de gestion des administrations concernées, objectifs peu réalistes en matière de fiscalité, négation des droits fonciers ne rentrant pas dans la logique du système importé, etc. Ces pratiques ont largement contribué à l'échec des premières tentatives de mise en place de SIF.

Parmi l'ensemble des acteurs urbains

3.20 L'information foncière constitue un atout décisif dans la mise en oeuvre de stratégies d'accès au sol urbain. Or, les transactions portant sur le sol urbain ont une fonction économique et sociale essentielle (accumulation, redistribution, contrôle social). **La mise en place d'un SIF tend donc à modifier, à terme, les équilibres sociaux et économiques qui se sont établis autour du marché des terrains**, suscitant résistances et blocages de la part d'acteurs — y compris l'Etat — qui peuvent voir compromise la situation de monopole que leur assurait antérieurement l'absence d'information foncière. Le Burkina Faso, où le premier projet de SIF (cadastre) pour Ouagadougou a été envisagé dès 1973 — et différé jusqu'en 1990 — offre un exemple intéressant (Boly et Zoungana, 1988). La politique foncière urbaine y a constitué l'un des pivots de la politique de contrôle social de l'Etat, tant avant qu'après 1983. Jusqu'à une époque très récente, la mise en place d'un SIF — il s'agit ici d'un cadastre simplifié à but essentiellement fiscal — s'est heurtée à l'opposition d'une partie de l'Administration. L'opposition peut également venir de groupes sociaux urbains dont le pouvoir a une base foncière et qui n'ont rien à gagner à la mise en place d'un SIF transparent: c'est en particulier à Dakar le cas des Lebous, propriétaires "coutumiers" d'une partie de la presqu'île du Cap Vert.

Les pratiques illicites des agents de l'Administration constituent un important facteur de blocage.

Il importe, par conséquent :

1. **D'identifier les pratiques illicites.** Le sol est une ressource rare. Pour assurer sa répartition équitable, l'autorité publique a édicté un certain nombre de règles lui permettant d'exercer un contrôle sur la vente, la cession, la mutation des droits sur le sol. L'autorité publique intervient aussi, directement, en tant que producteur/distributeur de terrains urbains. Dans la mesure où la valeur d'échange de cette ressource rare que constitue le sol est élevée, les agents de l'Administration sont soumis à de nombreuses sollicitations. Elles visent à infléchir les règles concernant l'allocation de terrains. C'est là l'origine de toutes les pratiques illicites en matière de gestion foncière. Ces pratiques, qui reposent largement sur l'absence d'information foncière ou son opacité, portent atteinte à la mise en place et/ou à la mise à jour de tout SIF. Les techniques d'intervention sont extrêmement diverses et se situent à toutes les étapes du processus de production/distribution de terrains. **Lors de la conception de SIF, il est nécessaire d'identifier les filières, les mécanismes et les supports sociaux et institutionnels des pratiques illicites qui affectent le marché foncier.**

3.21 Celles-ci semblent avoir un lien direct avec :

- l'importance de l'autorité publique en matière de gestion foncière (une forte centralisation est un puissant facteur de développement des pratiques illicites) ;
- la longueur et la complexité des procédures d'acquisition ou de régularisation foncière ;
- la coexistence de plusieurs marchés (ou systèmes d'allocation) des terrains offrant des services et des garanties inégales et pratiquant, en conséquence, des prix différents : les différences de prix sur le marché des terrains exercent une pression sur les administrations responsables de la gestion foncière et y encouragent les pratiques illicites ;
- le poids relatif des établissements irréguliers, leur précarité et les opportunités formellement données à leurs occupants d'accéder à la propriété du sol ou à une autre forme de sécurité foncière ;
- l'absence de SIF qui interdit le contrôle a priori ou a posteriori des actes de cession et de mutation.

3.22 A des nuances tenant aux procédures d'allocation de terrains, ces pratiques se rencontrent dans la plupart des grandes villes d'Afrique sud-saharienne francophone (13).

2. **De limiter les effets de ces pratiques** Les pratiques irrégulières grèvent toutes les phases de mise en place des SIF ; elles sont toutefois particulièrement sensibles à l'occasion :

- des opérations de levés topographiques, des enquêtes parcellaires et du bornage;
- du règlement des litiges (entre acteurs privés, ou entre un acteur privé et l'autorité publique) ;
- des opérations de régularisation foncière ;
- de l'allocation/cession/vente de terrains équipés par l'autorité publique.

3.23 L'objectif n'est pas de chercher à mettre un terme à des pratiques généralement connues et acceptées par les populations concernées mais :

- d'évaluer l'impact de ces pratiques sur la mise en place de SIF et la circulation de l'information ;
- d'intégrer au coût de fonctionnement de ces systèmes les **coûts induits** par ces pratiques ;
- de déterminer les **mesures compensatoires** ou de substitution pouvant être proposées, à titre transitoire, aux agents de l'Administration et aux groupes bénéficiaires de ces pratiques.

Obstacles économiques et financiers

Certaines composantes des coûts de production d'un SIF sont aujourd'hui connues avec une assez bonne précision

3.24 Si l'on s'en tient aux composantes techniques (matériel, logiciels, production d'une cartographie de base), aux actions liées au développement des systèmes, et à la formation de ses utilisateurs, ces coûts tendent à décroître. Mais ils ne constituent qu'une partie seulement du coût total de production d'un SIF.

3.25 Selon une étude de la SEDES de 1986, les coûts de mise en oeuvre d'un SIF se décomposent comme suit :

- Recueil des données, analyse administrative et juridique, mise en place de procédures administratives, organisation des services 85%
- Matériel 4%
- Logiciels 1%
- Assistance, formation, développements spécifiques 10%

3.26 Il s'agit là d'ordres de grandeur qui varient en fonction de la complexité du SIF, du niveau de précision requis et de la situation existant localement.

Toutefois, dans la majorité des villes d'Afrique sud-saharienne, la rentabilité des SIF est difficile à établir

3.27 En principe, un SIF à but fiscal doit pouvoir générer des ressources nouvelles, susceptibles de couvrir, à terme, les coûts de maintenance et d'exploitation du système (accroissement des recettes fiscales et parafiscales par une meilleure identification de la matière imposable). Dans la mesure où l'information foncière est intégrée à un système d'information urbaine localisée (SIUL) ou, plus modestement, permet la localisation des occupants des parcelles et la mise en place d'un système d'adressage, un SIF peut contribuer à exercer un contrôle sur la production du cadre bâti, à améliorer la gestion des services, des équipements et des réseaux, donc à accroître les ressources publiques. Cet argument est fréquemment utilisé par les vendeurs de SIF.

3.28 Toutefois, dans le contexte actuel des villes d'Afrique sud-saharienne francophone, la rentabilité effective d'un SIF est difficile à établir. Aucune étude prévisionnelle ne semble avoir permis de mesurer correctement les effets économiques et financiers induits. Les simulations ne sont généralement pas fiables, les paramètres sur lesquels elles sont fondées ne l'étant pas eux-mêmes.

3.29 Si les premiers essais de mise en oeuvre de SIF sur des zones-tests permettent généralement d'estimer les lacunes en matière de fiscalité foncière et immobilière, ils ne permettent pas d'évaluer d'une manière réaliste l'accroissement des ressources fiscales correspondantes (à Dakar, par exemple, l'étude de faisabilité sur les zones-tests a révélé, en 1986, que sur 828 propriétés recensées, les Impôts en identifiaient seulement 447 — Dreyer, 1990.)

3.30 En termes généraux, il apparaît souvent que :

- Les coûts prévisionnels de mise en oeuvre du SIF ont été sous-estimés. C'est le cas le plus fréquent, notamment à Niamey, Bamako, Dakar, Abidjan,
- Les délais de mise en oeuvre ont été plus longs que prévu. Les causes peuvent être d'ordre politico-institutionnel (rivalités entre administrations, absence de stratégies foncières ou fiscales), ou techniques (projets trop ambitieux, coordination trop complexe des tâches),
- La mise en place d'un SIF suppose souvent un investissement immobilier important (locaux adaptés) qui n'a pas été pris en considération,
- Le taux de recouvrement effectif de l'impôt est difficile à évaluer.

3.31 L'obstacle financier demeure donc une contrainte majeure en dépit d'un accroissement notable des aides multilatérales et bilatérales visant à financer la mise en oeuvre de SIF, et d'une amélioration constante des techniques d'information et de programmation.

Obstacles dus au manque de personnel compétent

3.32 Ce problème est souvent évoqué par les responsables des services chargés de la production et de la gestion de l'information foncière, qu'il s'agisse de mettre à jour un SIF existant ou d'en concevoir et d'en mettre en oeuvre un nouveau. Il renvoie principalement à deux questions :

La formation du personnel

3.33 La formation du personnel pose plusieurs problèmes que nous n'évoquerons ici que pour mémoire : celui des niveaux de qualification requis et de l'équilibre entre ces niveaux à l'intérieur des services, celui de la synchronisation des actions de formation avec la mise en oeuvre effective des projets de SIF ; celui de la redéfinition des tâches au sein des services ; celui de la formation du personnel des administrations, usager de l'information foncière.

Les ressources susceptibles d'être affectées au recrutement d'un personnel qualifié sont insuffisantes

3.34 **Corporation persiste.** Qu'il s'agisse de fonctionnaires ou d'opérateurs privés sous contrat. Les ressources nécessaires peuvent, en principe, être générées par le SIF mis en place lorsqu'il devient opérationnel (c'est, par exemple, l'objet de la "Taxe rémunératoire de gestion" mise en place à Bamako dans le cadre de la réorganisation de la gestion domaniale des districts) ; mais la "rentabilité" du système n'est pas assurée à court terme. Les techniciens de niveau intermédiaire, employés par les Services du cadastre, sont en nombre insuffisant compte tenu des retards accumulés en matière d'immatriculation. Cette situation est particulièrement grave dans le cas des techniciens- et géomètres-topographes. Deux cas peuvent être évoqués à titre d'illustration : celui du Cameroun (14) ou de Conakry (15). Des observations très semblables peuvent être faites dans toutes les villes d'Afrique sud-saharienne où les filières irrégulières de production de terrains se sont développées en l'absence de procédures simples et expéditives d'immatriculation.

IV. PREALABLES ET ORIENTATIONS POUR UNE IMPLANTATION EFFICACE DE SIF DANS LES VILLES D'AFRIQUE SUD-SAHARIENNE FRANCOPHONE

Préalables

Evaluer la situation actuelle : faire un état des lieux

4.1 La définition d'une stratégie en matière de SIF doit tenir compte des spécificités des systèmes fonciers urbains africains et des contraintes auxquelles les autorités sont confrontées.

4.2 Avant toute décision, il est donc nécessaire d'évaluer avec précision :

1. le mode de fonctionnement des filières formelles et informelles de production et d'attribution de terrains ;
2. l'état de l'information foncière : fichiers, archives, plans (échelles, années, systèmes de références) ;
3. la capacité de l'Administration à recueillir et à gérer cette information : logistique (locaux, équipements, moyens de transport) ; effectifs en personnel ; compétences (spécialités, niveaux de qualification) ; méthodes et procédures de travail. Une attention particulière doit être portée à l'analyse des pratiques des agents au sein des services des administrations concernées (traitement sélectif des dossiers, procédures d'attributions préférentielles...)

Préciser les objectifs, visés dans la mise en oeuvre du SIF

4.3 Les SIF doivent répondre à un certain nombre d'objectifs, tant dans leur conception que dans leur mise en oeuvre. Certains de ces objectifs relèvent de considérations d'ordre technique et ne posent pas, en principe, de problèmes particuliers, étant admis que les techniques de recueil, de stockage et de traitement des données et de l'information sont nombreuses, connues, performantes et répondent très largement aux besoins.

4.4 D'autres objectifs supposent pour être atteints, la mise en oeuvre, à moyen terme (cinq ans), d'une stratégie nouvelle, tant vis-à-vis de l'Administration que des usagers. Les études empiriques réalisées à ce jour tendent à montrer que c'est de cette mise en oeuvre que dépend le succès ou l'échec d'un SIF. Nombre d'auteurs ont évoqué cette question et leurs conclusions se recourent largement.

4.5 Les objectifs assignés à un SIF doivent être clairement identifiés et explicités. Au niveau de l'exécution des tâches, il convient en particulier d'en dissocier trois :

1. la mise en place d'un SIF (quel qu'en soit le type et la finalité) ;
2. la gestion des dossiers d'attribution des parcelles et de régularisation des occupations ;
3. la modernisation des techniques et des procédures de gestion de l'information foncière existante ayant une valeur juridique (gestion des titres et des actes).

4.6 Ces objectifs correspondent à trois ensembles de tâches qui se recoupent en partie. Il s'agit toutefois d'assurer, à terme, la compatibilité entre les informations produites.

Définir la place et le mode de gestion du SIF

4.7 Une réponse aussi claire que possible doit être apportée aux questions suivantes :

1. Quelle est la place du SIF par rapport aux autres systèmes d'information et comment évoluera-t-il (développement autonome, évolution vers un SIF de type cadastre polyvalent, articulation ou intégration à un SIU ou à un système d'information sur les parcelles....) ?
2. Par qui et selon quelles procédures la gestion du SIF doit-elle être assurée : par les Services du cadastre — lorsqu'ils existent déjà — ou par une autre administration ? Par l'Etat ou la collectivité locale ? Par une seule institution ou conjointement par plusieurs ? Selon un mode centralisé ou en réseau ? Un seul service pourra-t-il gérer l'ensemble du processus (de la saisie et du traitement des données à la restitution de l'information) et vérifier la cohérence des diverses entrées ?

4.8 Il existe potentiellement un très large éventail de configurations. Dans le contexte des villes d'Afrique sud-saharienne francophone, la marge de manoeuvre des différents intervenants est toutefois limitée. Ces limites conduisent à privilégier la mise en place de systèmes et de procédures simples.

Identifier les séquences de tâches et les principales étapes de la mise en place du SIF

4.9 L'objectif est d'avoir une vue d'ensemble des différentes tâches à accomplir, de définir leur place et leur agencement les unes par rapport aux autres et, à partir de l'évaluation de la durée virtuelle de chacune d'entre elles, de procéder à une première estimation du temps nécessaire à la mise en oeuvre du SIF. La méthode du chemin critique simplifié (méthode d'analyse par représentation graphique ABC) se prête bien à cet exercice. Elle permet, en outre, d'ébaucher un échancier et d'estimer quels seront, lors des diverses phases de mise en place du SIF, les besoins en personnel. Cette méthode a aussi l'avantage de la simplicité. Elle permet à l'ensemble des acteurs impliqués, d'appréhender la configuration d'ensemble du système mis en place, d'en débattre et de l'assimiler.

Choix stratégiques en matière d'information foncière

4.10 Un système d'information foncière est un dispositif technique qui organise la structuration de l'information et son exploitation par les divers utilisateurs ; il ne constitue qu'un moyen au service d'une politique foncière. Celle-ci est définie sur la base de critères, de contraintes et d'objectifs qui ne sont pas strictement techniques ni conjoncturels : il s'agit de choix stratégiques qui s'inscrivent dans le long terme. Les huit orientations suggérées ci-après visent à guider ces choix.

Première orientation : à court terme, privilégier l'objectif fiscal; à long terme rechercher la polyvalence

1. **Définir et hiérarchiser les priorités.** L'offre en SIF est diverse (cf. Fathalla, 1990 ; Pornon 1981) ; cette diversité et l'adaptabilité des produits permettent une grande souplesse. D'un strict point de vue technique, la mise en place d'un SIF ne pose donc pas de problème majeur si certaines conditions sont réunies (équipements, locaux, personnel formé, etc.). Dans le contexte des pays d'Afrique sud-saharienne, où la demande porte pour l'essentiel sur des SIF simplifiés à finalité fiscale, les produits actuellement offerts sur le marché sont, le plus souvent, largement sous-utilisés. C'est, paradoxalement, dans la recherche d'une utilisation optimale des potentialités des systèmes de traitement et de gestion de l'information que réside le danger ; en particulier, lorsque les objectifs assignés au SIF sont trop nombreux et insuffisamment hiérarchisés.

Au moins dans un premier temps, les objectifs assignés au SIF doivent être limités par la capacité financière — appréciée de manière réaliste — des administrations concernées. Compte tenu des obstacles et contraintes spécifiques aux villes d'Afrique sud-saharienne francophone et faute de moyens appropriés, la poursuite simultanée de plusieurs objectifs risque de compromettre la mise en place de l'ensemble du système. Les principaux objectifs assignés aux SIF sont les suivants:

- Identifier sans ambiguïté la matière imposable en vue de la mise en place d'une fiscalité foncière et immobilière.
- Encourager et garantir l'investissement.
- Assurer la gestion d'un système foncier "dual" (terrains immatriculés/terrains non immatriculés; occupations régulières/occupations irrégulières; filières formelles/filières informelles de la gestion foncière,...).
- Produire des données utilisables dans le cadre de programmes et de projets d'aménagement urbains.
- Permettre une gestion plus rationnelle et mieux coordonnée des services urbains.

Sans écarter, à terme, la recherche de la polyvalence, l'objectif assigné aux SIF dans le contexte des villes d'Afrique sud-saharienne francophone est en priorité fiscal.

2. L'objectif fiscal est prioritaire.
 - a. **Il correspond à un besoin souvent exprimé au niveau local.** La mise en place de SIF à but fiscal répond à un besoin des collectivités locales. Dans le contexte des villes d'Afrique sud-sahariennes francophone, ce besoin est d'autant plus grand que la mise en place progressive de politiques de décentralisation exige que les municipalités disposent de ressources propres. Or, l'expérience de ces dernières années montre que ces ressources ne peuvent leur être attribuées par l'Etat. La fiscalité foncière et immobilière apparaît donc comme l'un des moyens privilégiés de mobilisation des ressources au niveau local. Ce SIF a alors pour objectif de permettre d'identifier la matière imposable et les personnes soumises à l'impôt.

Privilégier l'objectif fiscal conduit à concevoir et à mettre en place un SIF

- susceptible de dégager des ressources propres et qui ne soit donc pas étroitement dépendant des aides extérieures;
 - susceptible d'améliorer les performances dans la mobilisation des recettes locales assises sur le foncier.
- b. **Un SIF dont l'objectif est fiscal présente plusieurs avantages.** D'une part sa mise en place est relativement simple. L'information cartographique et littérale requiert un niveau de précision moindre que si l'objectif du SIF est légal. La délimitation exacte du parcellaire est utile mais elle n'est pas indispensable: c'est le repérage de l'occupation, l'identification des personnes soumises à l'impôt et le constat de la mise en valeur du bien qui priment. La détermination des droits réels immobilier peut être utile mais elle n'est pas indispensable: la personne soumise à l'impôt n'est pas nécessairement le propriétaire du bien, mais peut être son occupant ou celui qui le met en valeur. Il n'en est pas de même dans le cas d'un SIF à but légal. Sa mise en place implique d'une part que soit recueillie une information cartographique précise, ce qui suppose à la fois l'existence d'un document de référence à l'échelle appropriée et l'exécution préalable d'une série de tâches (enquête parcellaire, bornage et levé cadastral sur le terrain). Elle implique d'autre part que le statut juridique des terrains les droits qui font valoir sur ces terrains et ceux qui en revendiquent la propriété soient authentifiés et garantis par l'Etat (enquête auprès de la conservation foncière, enquête sur le site si nécessaire, éventuels arbitrages ou actions en justice en cas de contestation, publicité foncière) conformément au régime foncier propre à chaque pays.

La mise en place d'un SIF à but légal suppose donc une procédure longue. Elle l'est d'autant plus que la mise à jour de l'information détenue par les services concernés (cadastre et conservation foncière en particulier) n'a pu être assurée dans de bonnes conditions. Elle ne concerne qu'une partie des terrains urbains (terrains ayant fait l'objet d'une immatriculation et/ou pour lesquels ont été établis des titres, certificats, permis ou autres documents garantissant ou authentifiant un droit).

D'autre part, l'approche fiscale offre l'avantage de tester la volonté politique de l'Administration centrale et des responsables locaux et leur engagement réel en faveur d'une amélioration de la transparence dans la gestion locale. Cette condition doit être vérifiée dans la pratique avant de fixer au SIF des objectifs plus ambitieux.

Le choix de la fiscalité foncière comme objectif initial du SIF permet, enfin, de familiariser les agents de l'Administration avec une méthode de gestion largement fondée sur la collaboration et l'échange des informations entre les services administratifs.

- c. **Mais l'objectif fiscal assigné au SIF ne doit pas compromettre son évolution vers un système polyvalent.** S'il est nécessaire de découpler la production d'un SIF à but fiscal de la réforme et de la modernisation des procédures d'immatriculation, le SIF mis en place doit pouvoir, à terme, intégrer progressivement les informations foncières à caractère légal à mesure que celles—ci seront produites ou actualisées, ou intégrer les données existantes gérées par les services de la conservation foncière.
3. **Il est nécessaire d'évaluer les coûts et les avantages d'un SIF dont l'objectif est fiscal.** Si l'objectif prioritaire du SIF mis en place est fiscal, le SIF doit en principe s'"autofinancer", passé une première phase consacrée à la mise en place du dispositif institutionnel de gestion des équipements et des infrastructures, à la formation des agents, au recueil de l'information foncière et à son traitement. Dans une phase ultérieure, les ressources fiscales obtenues doivent — en principe — excéder les coûts de fonctionnement du SIF. Les coûts de conception et de mise en oeuvre du SIF doivent ainsi pouvoir être supportés par les pouvoirs publics (Etat ou collectivités locales). Ils doivent donc être évalués le plus rigoureusement que possible, ce qui est rarement le cas puisque les services chargés de la mise en place des SIF ont tendance, pour des raisons diverses, à sous-estimer les coûts et les délais requis. Or, ceux—ci dépendent autant de l'acceptabilité institutionnelle et sociale du SIF que de ses caractéristiques techniques.
4. **La capacité contributive de la population concernée doit être évaluée correctement.** L'accroissement des charges fiscales et parafiscales induit par la mise en oeuvre de SIF doit pouvoir être supporté par la population concernée. La solvabilité de la population doit faire l'objet d'une évaluation correcte lors de la

conception du SIF, dont il faudra tenir compte — ultérieurement — dans la détermination des taux et le calcul des barèmes d'imposition. Suite à la mise en place d'un SIF, des ménages n'ayant auparavant jamais été soumis à l'impôt risquent en effet d'avoir à acquitter: a) le "prix" de la parcelle (le plus souvent concédé par l'Etat ou par les autorités locales, mais rarement acquitté) ; b) une taxe foncière et/ou une taxe d'habitation ; c) le prix des services auxquels ils ont accès ; d) parfois, une patente. On peut toutefois estimer — sans pouvoir le mesurer faute de recul suffisant — que les prélèvements opérés sur les ménages, en renforçant la capacité d'intervention de l'Etat et des collectivités locales dans le domaine de la gestion urbaine, devraient améliorer l'accès de ces ménages aux services, à l'emploi et aux logements, donc accroître, à terme, leur capacité contributive. On peut également estimer que la mise en place d'une fiscalité foncière est perçue par les populations vivant dans les quartiers irréguliers comme une reconnaissance de fait de leur occupation, encourageant ainsi la modification de l'épargne populaire et l'investissement immobilier.

Deuxième orientation: le SIF mis en place doit être simple

4.11 Pour conserver sa simplicité, le SIF doit lutter contre des logiques opposées, particulièrement:

- la logique commerciale — des fournisseurs d'équipements et de logiciels, intéressés par des "packages" complets et coûteux ;
- la logique technique — des cadres et ingénieurs du cadastre, des domaines et des services cartographiques ou topographiques, pour lesquels seules les techniques de pointe les plus élaborées sont appréciées et rencontrent leur acceptation;
- la logique administrative — des entités bénéficiaires du financement qui surestiment leur capacité de gestion.

4.12 Jusqu'à une époque récente, cette situation a parfois été aggravée par les choix de bailleurs de fonds (coopérations multi—et/ou bilatérales) qui ont accepté de financer des projets surdimensionnés, dont le coût était sous-évalué et dont la rentabilité n'était pas assurée.

4.13 La simplicité du SIF doit être recherchée à plusieurs niveaux.

1. **Simplicité des objectifs.** Dans un environnement où tous les partenaires s'entendent, généralement pour des motivations diverses, à privilégier les options les plus modernistes, il est important de rechercher la simplicité en se limitant aux seuls éléments réellement et immédiatement indispensables. La simplicité concerne d'abord les objectifs assignés au SIF. La poursuite simultanée de plusieurs finalités est à éviter, car elles ne requièrent généralement pas les mêmes informations, ne concernent pas les mêmes autorités administratives, n'utilisent pas les mêmes outils informatiques, etc. Il s'agit donc de simplifier le SIF aux seules

mêmes outils informatiques, etc. Il s'agit donc de simplifier le SIF aux seules informations indispensables, rapides à collecter et faciles à mettre à jour.

2. **Simplicité dans le choix des données recueillies.** L'impératif de simplicité va souvent à contre-courant des cultures techniques des agents de services concernés. Il concerne deux ensembles de données :

- a. **Les données cartographiques.** Une attention particulière doit être portée à la production d'une information cartographique de base appropriée permettant un repérage spatial correct. Le recours à des techniques photogrammétriques permet d'obtenir rapidement (à partir de photographies aériennes au 1/10 000 ou au 1/15 000) des photomosaïques à grande échelle sur lesquelles peuvent être directement reportés les levés effectués sur le terrain. Le niveau de précision ne sera pas suffisant pour permettre une délimitation précise du parcellaire (indispensable dans le cas d'un cadastre à but légal), mais il le sera si l'objectif du SIF est de procéder à un premier repérage de l'occupation dans un but fiscal. La cartographie précise pourra n'être réalisée qu'ultérieurement.

La recherche de la simplicité impose toutefois certaines précautions :

- Les images (cartographiques ou photographiques) servant au repérage des parcelles doivent être au moins calées sur un canevas de points géodésiques de 3^{ème} ou mieux de 4^{ème} ordre. Si ce n'était pas le cas, cela risquerait de compromettre la production ultérieure d'une cartographie de base.
- Il est recommandé, dans la mesure du possible, de numériser les données cartographiques dès le début de l'opération.

Cette option doit en particulier être envisagée dans tous les cas où la couverture photographique aérienne existante est ancienne ou incomplète. Il est alors souvent plus simple et plus rapide d'effectuer une autre mission photographique aérienne qui sera directement utilisée pour la production d'une cartographie numérique à grande échelle. Les nouveaux systèmes de positionnement et de repérage spatial (GPS: global positioning systems) permettent en effet une restitution cartographique ayant un bon niveau de précision (de l'ordre de 0,3 m.). Cette solution n'est pas nécessairement plus coûteuse que le travail que requiert une cartographie par photo-restitution effectuée à partir des méthodes conventionnelles, d'autant plus que les prix pratiqués par les sociétés prestataires de ces services ont eu tendance à diminuer au cours des dernières années (baisse du prix des

matériels et des logiciels, accroissement de leurs performances, concurrence entre sociétés au niveau international).

- Un système de repérage de la parcelle et d'adressage doit être défini sans ambiguïté, et rigoureusement mis en oeuvre. La mise en place du SIF, sa mise à jour, et l'accroissement des recettes fiscales en dépendent largement. La définition précise des limites du parcellaire pourra se faire plus tard, lorsque les objectifs du SIF seront diversifiés ou, ponctuellement, à la demande des occupants/propriétaires des parcelles (requisitions d'immatriculation, besoins de sûreté immobilière, etc.).

b. **L'information littérale.** L'utilisation de **fiches d'enquêtes simplifiées** doit permettre d'identifier sans ambiguïté de grandes catégories d'objets, de personnes, de statuts et de régimes d'occupation, et d'effectuer un codage fiable et rapide. La nomenclature de ces fiches doit pouvoir être comprise par le plus grand nombre d'utilisateurs possibles.

3. **Simplicité des techniques de traitement des données et de gestion de l'information.** Le terme "simple" ne signifie pas que les **technologies-supports** du SIF mis en place le soient nécessairement. Un certain nombre d'expériences récentes montrent le caractère contre-productif de choix privilégiant, dans une vision à court terme ou par souci d'économies immédiates, du matériel dont la mémoire est insuffisante ou des logiciels difficilement modulables et adaptables. Les logiciels doivent, en particulier, présenter des caractéristiques permettant une manipulation simple, une facilité d'accès à l'information avec des fonctions d'alimentation et de maintenance souples et interactives, la possibilité d'enregistrer et de valider des dossiers ou des fiches partiellement remplis et la prise en compte de données provenant de sources diverses. La simplicité concerne aussi **l'architecture générale** du dispositif mis en place (ce qui pose la question des liens qu'entreprendront entre eux les utilisateurs/producteurs de données), son niveau de précision exigée et ses objectifs. La pire des situations est celle où des objectifs trop nombreux et trop précis doivent être atteints par des administrations qui ne savent, ne veulent, ou ne peuvent coordonner leurs interventions ; et où la mise en place du SIF ne peut être assurée sans un lourd programme de formation. Ce fut à certains égards, jusqu'à une époque toute récente, le cas du Cadastre fiscal sénégalais (16). A contrario, les premières observations que l'on peut faire concernant la mise en place de fichiers fonciers dans six villes d'Afrique tendraient toutefois à confirmer : que la nature de l'information requise pour la mise en place d'un SIF simplifié à but strictement fiscal, son niveau de précision et la configuration des fichiers à constituer sont tels que des procédures simplifiées rapides et relativement peu coûteuses permettent de dégager rapidement des recettes fiscales (17).

4.14 Dans le cadre de tels projets, l'objectif n'est pas tant de minimiser les coûts dans la phase initiale de conception et de mise en place du SIF que d'atteindre le plus rapidement que possible une situation d'équilibre assurant au dispositif mis en place une autonomie budgétaire.

Troisième orientation: adopter une démarche modulaire et progressive dans la mise en place d'un SIF

1. **Découper la réalisation du SIF en objectifs distincts.** La mise en place du SIF doit se faire selon une certaine progressivité: les procédures et les techniques de gestion de l'information foncière doivent se substituer progressivement à celles existantes. Il convient en particulier d'éviter une rupture brutale avec les pratiques existantes, quitte à admettre que perdurent, pendant une phase de transition, les formes et procédures de gestion de l'information foncière prévalant antérieurement. La progressivité est d'autant plus délicate à appliquer que la définition rationnelle d'un choix en matière de SIF suppose une vision à la fois claire et complète du dispositif dans son ensemble. Lorsqu'on a décrit toutes les possibilités attrayantes, mais théoriques et virtuelles du système, il devient difficile de revenir à une position plus réaliste et de limiter l'opération au premier module fiscal du SIF. Le "bridage" volontaire et provisoire, pourtant gage de succès, est trop souvent perdu de vue. Le découpage de la réalisation d'un SIF en objectifs successifs distincts doit correspondre aux grandes catégories d'information que l'on souhaite y intégrer. L'expérience montre que les tentatives pour intégrer tout en même temps créent plus de problèmes qu'elles n'en résolvent (cf. notes et annexe). Elles doivent être fortement déconseillées.
2. **Définir, en concertation avec chaque partenaire, la place et le rôle qui lui sont assignés dans le SIF.** En raison de la diversité des données, de leur mode de gestion et de la finalité de cette gestion, la mise en place d'un SIF doit être précédée et accompagnée par **une large concertation entre l'ensemble des partenaires** publics et privés, susceptibles de l'utiliser. L'objectif n'est pas d'assurer, dès sa mise en place, l'intégration du SIF à d'autres systèmes de gestion de données urbaines, mais principalement de garantir la compatibilité entre les différents systèmes et procédures de gestion de l'information foncière.

Dans l'étape initiale de mise en place du SIF, cette concertation doit viser un objectif modeste :

- **au plan technique** : choisir une **représentation cartographique** commune à l'ensemble des utilisateurs, attribuer un **identifiant unique** à chaque parcelle (géocodification), de même qu'un même système d'adressage ;
- **au plan de la gestion** : **identifier l'institution susceptible de jouer un rôle de coordination** dans la mise en place du système et, éventuellement,

de remplir la fonction de “centre serveur”. Un interlocuteur unique, clairement identifié par l’ensemble des partenaires associés au SIF, en facilitera la mise en place.

Lorsque le mode de gestion retenu regroupe plusieurs partenaires, chacun d’eux est responsable de la partie de la base de données qui le concerne (formats, précision, flux, accessibilité, etc.) ; il y introduit ses propres données, les maintient à jour et communique aux autres (ou à certains d’entre eux) les données et informations qui leur sont nécessaires. Une certaine **autonomie de gestion doit être garantie à chaque partenaire** : possibilité de pratiquer son propre mode de gestion en respectant certains formats généraux, délais, lois de transmission des données ; autonomie aussi au niveau de la configuration matérielle propre à chaque utilisateur : architecture de la station de travail, applications spécifiques, parmi d’autres. Dans bien des cas, ces points resteront de l’ordre des potentialités. Dans une première phase, il s’agit d’identifier les partenaires d’une manière sélective, de démarrer avec un minimum d’entre eux, quitte à ce que d’autres rejoignent le processus au fur et à mesure de son développement.

3. **L’attribution de l’aide extérieure doit inciter à la mise en place modulaire et progressive des SIF.** La notion de progressivité dans la mise en oeuvre du SIF doit aussi être prise en considération dans le cadre des programmes d’assistance technique. Dans la mesure où les administrations et les Etats concernés ne disposent généralement pas des ressources financières et humaines nécessaires à la mise en place de SIF, la mobilisation de ressources extérieures est indispensable. En matière d’assistance, les implications sont les suivantes :

- la demande d’assistance technique et financière en vue de la conception et de la mise en oeuvre du SIF doit émaner de l’administration qui en assurera la gestion ou la coordination ;
- cette administration doit accompagner sa demande d’une étude d’impact visant à évaluer les incidences de la mise en place du SIF ;
- sur son propre budget ;
- sur son organisation interne ;
- sur ses rapports avec les administrations “partenaires” (impliquées dans la production des données ou leur utilisation) ;
- l’injection de ressources extérieures doit tenir compte des efforts consentis au niveau national et des résultats obtenus.

Quatrième orientation : le SIF doit être évolutif et sa mise à jour doit être assurée

4.15 La simplicité du SIF mis en place ne doit pas constituer un obstacle à son évolution ultérieure — si nécessaire — vers un système plus complexe et plus polyvalent (Furmston et Logan, 1987). Toutefois, **la conception** d'un SIF évolutif suppose dès sa phase initiale de mise en oeuvre sous une forme simplifiée **une appréhension déjà très précise de la configuration finale du SIF** à son stade ultime, virtuel, d'évolution. Une telle appréhension est d'autant plus complexe qu'elle suppose, de la part du concepteur du SIF, une anticipation et sur l'évolution du système foncier — et du dispositif (légal, administratif) qui en assurera la gestion — et sur l'évolution du système d'information lui-même. C'est là une difficulté majeure que seule une programmation rigoureuse peut permettre de surmonter.

4.16 Le SIF mis en place doit être évolutif de plusieurs points de vue:

1. **Le système global.** Un SIF est évolutif quand il peut être enrichi progressivement, son domaine d'application élargi, et que les variables définies peuvent être réutilisées dans de nouveaux fichiers, croisées avec d'autres données. Le système doit permettre une montée en charge progressive.
2. **L'informatisation du système.** L'informatisation doit pouvoir évoluer. Un support technique est évolutif sur les plans:
 - du **matériel** — sa structure doit pouvoir intégrer de nouveaux éléments non prévus au départ (périphériques, nouvelles stations de travail), ou s'intégrer dans un réseau;
 - du **logiciel** — son architecture doit pouvoir intégrer de nouveaux modules avec le temps, sans que la performance et les fonctions de ceux mis en oeuvre initialement ne soient modifiées.

Le logiciel choisi doit lui-même être en évolution ; son équipe de développement doit présenter régulièrement de nouvelles versions. Si l'on opte pour un système plus sophistiqué qu'un gestionnaire de fichiers, on cherchera un générateur d'applications avec un langage de développement simple, conçu de façon à ne pas laisser les décisions de base aux seuls techniciens (Fathalla, 1990).

3. **Le recueil, la mise à jour et le traitement des données.** La prise en compte de l'éventuelle réutilisation des données dans d'autres domaines de la gestion urbaine est nécessaire. Ces données doivent être structurées de façon à ce qu'elles puissent être enrichies et gagner en précision lors de leur actualisation (Giraudin, 1989). C'est dans cette perspective, en vue de l'utilisation de l'information foncière dans d'autres domaines de la gestion urbaine, qu'a été mis en place l'"Observatoire urbain" d'Abidjan (18). Et, à Dakar, un projet allant dans le même

sens est actuellement ébauché (19). Enfin, l'information relative au changement de statut juridique des biens, ainsi qu'aux modifications ayant une incidence topographique doit pouvoir être intégrée au SIF dans de courts délais, faute de quoi le système mis en place perd toute valeur opératoire; c'est le cas de la documentation cadastrale établie pour Brazzaville entre 1950 et 1965 (Malela, 1988). Cet objectif renvoie à la question des moyens disponibles et de la coordination entre les services de l'Administration.

Cinquième orientation : adapter la production de l'information foncière aux structures foncières et aux régimes d'occupation existant

4.17 Dans les villes d'Afrique sud-saharienne francophone, structures foncières et régimes d'occupation du sol sont caractérisés par l'existence d'un double système - généralement plus de la moitié des citadins vivent en situation foncière "irrégulière". Cette situation doit être prise en compte à l'occasion de la mise en place d'un SIF. Il n'est en effet ni possible ni opportun — tant du point de vue social que fiscal ou urbanistique — d'exclure les zones occupées irrégulièrement du périmètre couvert par le SIF. Cela signifie que les conditions d'intégration au SIF des zones occupées irrégulièrement soient fixées — même si cette intégration ne doit être faite qu'ultérieurement — et que la configuration du système mis en place ne la compromette pas. La question de l'intégration à un SIF des données relatives aux terrains occupés irrégulièrement se pose dans deux circonstances : a) à l'occasion de la mise en place d'un SIF dans une ville ou un secteur ; b) à l'occasion d'opérations, de projets ou de programmes de régularisation.

1. **Le traitement de l'irrégularité** dans le cadre de la mise en place d'un SIF dépend du type d'irrégularité — très variable selon les régimes juridiques, de l'ancienneté de l'occupation, et des rapports de force entre acteurs urbains. Il dépend aussi du but assigné au SIF et du niveau de précision requis. Un SIF dont l'objectif est légal implique une clarification préalable des statuts d'occupation (confirmation — ou non — de leur caractère précaire), l'intégration des parcelles occupées irrégulièrement à un tel SIF pouvant constituer une première étape dans la reconnaissance de droit de l'occupation. Sa mise en place suppose des procédures et requiert un niveau de précision tels qu'elle risque de s'avérer impossible. Par contre, un SIF simplifié à but fiscal peut intégrer les zones d'habitat irrégulier quelle que soit la forme de l'irrégularité, à moins que l'occupation ne soit considérée comme éminemment précaire.
2. **Les opérations de régularisation** foncière, qui accompagnent généralement les projets de restructuration des zones d'habitat irrégulier, impliquent nécessairement la mise en place d'un SIF. L'information foncière requise dans le cadre de tels projets peut n'être qu'assez sommaire, mais elle doit porter nécessairement sur:
 - le statut juridique du sol dans la zone occupée irrégulièrement (domaine public ou domaine privé de l'Etat ou des collectivités locales, terrain immatriculé ou non, etc.);

- les régimes d'occupation et les droits revendiqués par les occupants des parcelles;
- l'identification des occupants ainsi que de toutes les autres personnes faisant valoir un droit sur les parcelles;
- le repérage spatial de la parcelle (sa délimitation peut n'être qu'approximative).

4.18 Si l'on suppose que les obstacles politiques à la régularisation ont été surmontés (choix clair et explicite de l'autorité publique), la difficulté majeure dans la mise en place du SIF se situe au niveau de l'enquête parcellaire. Celle-ci exacerbe les conflits à plusieurs niveaux : entre le(s) propriétaire(s) du terrain (ou tout autre acteur faisant valeur ou droit réel sur le terrain) et ceux qui l'occupent; de même, entre les occupants eux-mêmes (contenance et limites de la parcelle, rapports entre propriétaires de logements et locataires). Une fois l'opération achevée, les informations foncières recueillies doivent pouvoir être intégrées à celles gérées dans le cadre des SIF existants, ou dont la mise en place est prévue ou en cours. La compatibilité entre les informations foncières doit donc être prévue et assurée dès la phase de recueil des données (format de saisie, catégories utilisées, points de référence, géodésiques, géocodification des parcelles, adressage).

4.19 C'est en tenant compte de ces objectifs et de ces contraintes qu'un SIF simplifié a par exemple été conçu dans le cadre du projet pilote de régularisation du quartier de Dalifort, à Dakar (20).

Sixième orientation : concevoir un SIF compatible avec les éléments d'information foncière déjà existant

4.20 Le SIF doit être compatible avec les éléments d'information foncière déjà existants et souvent gérés par des administrations, agences ou organismes n'entretenant que peu de liens entre eux. Il doit ainsi pouvoir intégrer des données discontinues dans le temps et dans l'espace.

1. La notion de compatibilité doit être prise dans ses deux acceptions :

- compatibilité technique — il faut éviter les doublons, mais aussi la production de données non compatibles avec celles existantes. Le problème est posé, par exemple, dans le cas où doit être conçue une "fiche d'information" simplifiée ; l'information qui y figure doit être compatible avec celle recueillie par les services traditionnellement chargés de la gestion de l'information foncière;
- compatibilité avec les dispositifs administratif et institutionnel et les procédures en vigueur.

Ce dernier objectif nous renvoie à celui, central, d'acceptabilité du système proposé (cf. infra septième orientation : le SIF mis en place doit être acceptable et appropriable par les acteurs urbains).

2. **La capacité d'un SIF à intégrer des données discontinues** est importante dans le contexte des villes d'Afrique sud-saharienne francophone.

- Il peut s'agir de **séries statistiques** de données provenant des anciens fichiers "parcelles" ou de fichiers "propriétaires/ concessionnaires", de fichiers d'adressage, de fichiers des permis de construire, etc., détenus par les Services du cadastre, des domaines et de la conservation foncière, par les Services centraux de l'urbanisme, par les municipalités, etc.
- Il peut s'agir également de **cartes et plans** dont les premiers ont été établis suite à l'organisation du Régime foncier en AOF instaurant la procédure d'immatriculation et l'inscription au livre foncier. Les derniers documents ont été dressés, depuis, en diverses occasions (opérations de lotissement et d'équipement de terrains, enquêtes faisant suite à une réquisition d'immatriculation, plans d'urbanisme, identification et localisation des usagers des services urbains, etc.). Cette documentation cartographique a été établie à des échelles différentes (du 1/500 au 1/4 000), avec un niveau de précision très variable, et par rapport à des canevas de points géodésiques de référence qui ont changé au fil des années. D'un strict point de vue technique, son intégration à un SIF ne pose pas de problèmes majeurs. Les opérations de re-formatage et de transformation des informations et leur intégration au SIF peuvent être assurées par des logiciels spécifiques, mais ces opérations sont longues (recherche de la documentation, saisie, enquêtes complémentaires, etc.) et leur coût peut être très élevé.

Souvent, la réfection de la base cartographique sera plus simple et moins coûteuse que la mise à jour de la documentation ancienne. Ce choix n'exclut d'ailleurs pas qu'une partie de celle-ci et, en particulier, toute la documentation à caractère légal soit intégrée au nouveau dispositif. Cette réfection risque d'apparaître d'autant plus nécessaire que l'objectif des SIF actuellement mis en place (fiscal) n'est plus le même que celui qui avait été visé lorsqu'il avait été décidé la confection d'un cadastre, à la fin de l'époque coloniale ou au lendemain des indépendances.

Septième orientation : le SIF mis en place doit être acceptable et appropriable par les acteurs urbains

4.21 Ce point — souvent négligé — explique, en partie, le grand nombre d'échecs ou d'insuffisances dans la mise en place des SIF dans les villes d'Afrique sud-saharienne francophone. Il ne s'agit pas d'importer un système "clé en mains" pour ensuite le simplifier, mais, à partir du modèle importé, de construire un outil "appropriable" qui tienne compte des potentialités, des pratiques et des procédures existantes.

4.22 La question de l'acceptabilité du SIF mis en place se pose principalement au niveau des populations concernées et au niveau de l'Administration.

1. **Le SIF mis en place doit être accepté par les populations concernées.** Elles doivent comprendre la finalité et les avantages du système mis en place. Les rapports qui se sont traditionnellement établis entre les citoyens — en particulier les nouveaux citoyens, ceux qui constituent la majorité de la population urbaine africaine — et l'administration en charge de la gestion foncière sont des rapports de subordination, de dépendance. Derrière une façade juridique se sont développées et consolidées des pratiques irrégulières : détournements divers, prélèvements illicites, clientélisme, etc.. Les faiblesses et l'opacité de l'information foncière confortent ces pratiques en les rendant indécélables. Cette situation est peu propice à une coopération entre les services chargés de la gestion de l'information foncière et la population. Celle—ci risque notamment de ne voir, dans la mise en place ou la mise à jour d'un SIF, qu'un outil au service des fonctionnaires des administrations concernées. Les résistances de la population concernée peuvent prendre diverses formes (refus de communiquer l'information, de participer à l'enquête parcellaire, dissimulations). Elles visent à retarder la mise en place du système d'imposition sur la propriété. L'extension d'un SIF aux zones d'établissement irrégulier (squatters, clandestins...) — occupées à titre précaire — est susceptible de poser d'autres problèmes encore ; faute d'explications suffisantes, le SIF risque d'être perçu comme la première étape d'un processus d'éviction. Il peut, a contrario, être perçu comme la condition première d'une régularisation foncière. Un considérable travail **de sensibilisation, d'explication et de formation** est donc à faire à l'occasion de la mise en oeuvre des SIF. Le système mis en place doit être compris par la population sur laquelle l'information doit être recueillie ; elle doit, parallèlement, pouvoir mesurer le bénéfice qu'elle peut en tirer.

2. **Le SIF doit être acceptable et appropriable par les administrations chargées de le mettre en place.** La mise en oeuvre du SIF doit être acceptée — et pas seulement subie — par l'ensemble des administrations qui en assureront la gestion directe, ainsi que par celles qui contribueront à l'alimenter et/ou qui en seront les principaux usagers. Sa mise en oeuvre doit donc faire l'objet d'un consensus. Les oppositions les plus fréquentes sont celles entre a) pouvoir central/ autorités locales ; b) Finances/Urbanisme ; c) Cadastre/Services de cartographie.

Principalement trois ensembles de mesures sont proposés :

- a. **La mise en oeuvre et la gestion des SIF doivent être assurées à l'échelon local, dans toute la mesure du possible.** Si la définition des objectifs et des priorités du SIF et les choix techniques relèvent du pouvoir central, la mise en oeuvre du SIF, sa gestion quotidienne et sa mise à jour, l'identification de la matière imposable et la perception de l'impôt sur la propriété doivent être assurées, dans toute la mesure du possible, au

niveau local (municipalités, voire quartiers). La gestion locale de l'information foncière est d'autant plus efficace que le SIF est mis en place dans un but fiscal et que les instances locales tirent une partie importante de leurs ressources de la fiscalité sur la propriété. La gestion locale contribue enfin à améliorer la transparence de l'information et garantit, en principe, une meilleure participation de la population intéressée aux tâches de recueil de l'information. La gestion locale du SIF peut permettre ainsi un meilleur taux de recouvrement de l'impôt sur la propriété en déchargeant parallèlement les services centraux de la gestion d'un important contentieux.

- b. **La mise en place d'un SIF doit être assortie de mesures rétributives ou compensatoires** destinées à le rendre acceptable, voire souhaitable par les principaux acteurs urbains. Dans le cas de l'Administration, il convient de dissocier la mise en place d'un SIF et la diminution des effectifs dans les services concernés. A contrario, l'accent doit être mis sur la formation du personnel et le renforcement des moyens d'action des administrations-clés. Dans le cas des populations concernées, l'assujettissement à la taxe foncière doit ostensiblement être accompagné d'une amélioration du niveau des équipements et des services urbains. En ce qui concerne les établissements irréguliers, la mise en place du SIF doit être assortie, dans toute la mesure du possible, d'une garantie formelle de régularisation de l'occupation au terme de l'opération.
- c. **L'adoption de nouvelles procédures dans le cadre de la mise en oeuvre des SIF doit tenir compte des pratiques illicites des agents de l'Administration.** Celles-ci ont des racines très anciennes et sont à l'origine d'importants circuits de redistribution de richesses. L'objectif n'est donc pas d'"éradiquer" ces pratiques — cela risquerait de bloquer l'ensemble du dispositif — mais d'en limiter les effets:
- en accompagnant la mise en place des SIF d'actions massives de **régularisation** et d'immatriculation, afin de réduire l'impact du double système d'attribution de terrains, principale cause de pratiques illicites ;
 - en **transférant au secteur privé** les tâches que le secteur public ne peut assurer dans des conditions normales. Cette orientation suppose, à terme, une redéfinition des tâches au sein des Services du **cadastre et des domaines**, l'accent étant mis sur les tâches de conception, de programmation, de contrôle et d'authentification et de conservation ; les tâches de recueil et de traitement des données devant être, dans la mesure du possible, dévolues au secteur privé.

Huitième orientation: associer des acteurs privés à la mise en place des SIF

4.23 On peut distinguer plusieurs grandes catégories d'acteurs privés susceptibles d'intervenir dans le cadre de la mise en place de SIF, selon le secteur dont ils relèvent (formel ou informel), selon leur logique d'intervention (commerciale ou à but non lucratif, ...). Nous n'évoquerons ici que la question de l'intervention d'acteurs privés formels prestataires de services rémunérés. Il peut s'agir d'acteurs nationaux ou d'opérateurs étrangers.

1. **L'intervention d'acteurs privés est devenue indispensable.** Le nombre de tâches qui doivent être exécutées à l'occasion de la mise en place d'un SIF est très important. Or les moyens de travail de l'administration sont limités (effectifs en nombre insuffisant, manque d'équipement) et sa productivité est faible. Rien n'indique que cette situation évoluera sensiblement dans un proche avenir.

En raison de l'ampleur et de l'urgence des besoins en SIF un recours systématique aux services d'acteurs privés doit donc être envisagé.

A Conakry, par exemple, quelles que soient les options qui seront retenues pour la mise en place d'un SIF, un important travail de levé cadastral est à faire dans l'ensemble de la zone urbanisée ou en cours d'urbanisation qui couvre environ 9.000 hectares en 1991 et s'accroît de 400 à 600 hectares par an. La section des Travaux Techniques et Topographiques (STT), service de l'administration responsable de ces tâches, estimait en 1990 qu'elle ne pouvait assurer le levé systématique et le report cartographique à l'échelle du 1/500 que de 100 hectares par an environ. La mobilisation de géomètres privés travaillant sous contrat pour l'administration est donc considérée comme indispensable. Ils peuvent, si nécessaire, intervenir sur une grande échelle (abondante main d'œuvre qualifiée sur le marché); la profession est organisée (Ordre des Géomètres) et connaît bien les procédures de travail de l'administration (la plupart des géomètres privés en sont issus). En l'état actuel, les limites sont essentiellement d'ordre budgétaire: le coût moyen par hectare de l'intervention de géomètres privés a été estimé, en 1990, à 1 million de Francs Guinéens.

S'il existe aujourd'hui un assez large consensus, dans les pays d'Afrique sud-saharienne francophone, sur la question de la participation du secteur privé à la mise en place des SIF, les domaines et les modalités concrètes d'intervention de ces acteurs fait, dans plusieurs pays, l'objet d'un vif débat.

2. **Redéfinir le partage des tâches et des attributions entre acteurs publics et privés.** Dans le cadre de la mise en place des SIF, le principe général concernant l'intervention de ces acteurs est le suivant:
 - a. **Le secteur public** (Etat ou collectivités locales) ne devrait prendre en charge que les tâches que des acteurs privés ne peuvent assurer. En

contrepartie, il devrait mobiliser sur ces tâches la totalité de ses moyens de travail. Ces tâches sont principalement les suivantes:

- la définition d'une stratégie en matière de SIF (objectifs, priorités, échéanciers, maître d'œuvre...);
 - le choix des techniques de recueil, de traitement et de stockage des données;
 - le choix et le contrôle des procédures suivies;
 - la garantie, la constatation et la publication des droits conformément au régime foncier;
 - la création, l'authentification et la conservation des titres ;
 - la conservation de la documentation cadastrale.
- b. **Les acteurs privés** pourraient ainsi se voir déléguer, sous le contrôle des administrations chargées de la mise en place du SIF, les tâches d'exécution suivantes:
- cartographie de base nécessaire à la mise en place du SIF (y inclus la réalisation des mission photographiques aériennes, les opérations de photo-restitution,...);
 - les opérations de levé cadastral, la production des plans parcellaires et la préparation technique des opérations de bornage;
 - les opérations d'adressage;
 - la conception et le développement des logiciels de traitement de l'information foncière;
 - la formation des personnels aux tâches de gestion de l'information;
 - la saisie et le traitement d'une partie au moins de l'information.

Principalement trois catégories d'acteurs privés sont ainsi susceptibles d'intervenir à l'occasion de la mise en place des SIF.

Il s'agit d'une part des géomètres: ils sont généralement organisés en professionnelles et entretiennent des liens très étroits avec le secteur public. Les principaux problèmes que pose leur mobilisation sont d'ordre budgétaire (dégager les ressources pour

assurer leur rémunération); mais ce sont aussi ceux relatifs à la délimitation de leurs champs de compétence et au contrôle de leur activité par les services de l'Etat. Il s'agit d'autre part des sociétés spécialisées dans la production cartographique. Il s'agit, enfin, des sociétés spécialisées dans la conception et la gestion des systèmes informatisés de traitement de l'information géographique et foncière.

Ces deux derniers acteurs sont souvent des sociétés étrangères qui peuvent s'associer, pour la réalisation des opérations, à des partenaires nationaux.

3. **Evaluer les enjeux et les difficultés d'une association secteur public-acteurs privés.** L'intervention d'acteurs privés ne constitue pas un remède universel et les problèmes qu'elle soulève ne doivent pas être sous-estimés.

Elle bouleverse en effet des habitudes et, en particulier, peut remettre en question le monopole qu'exercent traditionnellement les services de l'administration en matière de production et de gestion de l'information foncière, privant ainsi les personnels de ces services des avantages qui découlaient de ce monopole. Ceux-ci risquent, en retour, de bloquer le fonctionnement du système.

Elle implique donc une redéfinition - acceptés par les agents - des rôles et des attributions des différents services au sein des administrations concernées et la mise en place de procédures appropriées.

Elle pose, par ailleurs, de problèmes financiers: elle peut s'avérer particulièrement coûteuse si les marchés et contrats de sous-traitance avec les acteurs privés sollicités ne peuvent être négociés équitablement (par exemple, si l'opérateur privé est, localement, en situation de monopole ou obtient un régime préférentiel lorsque son offre est examinée).

Elle peut, enfin, conduire l'administration à des choix techniques discutables (choix de systèmes surdimensionnés ou dont les coûts de maintenance sont prohibitifs).

En règle générale, si le contrôle exercé par les pouvoirs publics sur l'activité des opérateurs privés n'est pas suffisant, celle-ci peut conduire d'une part à la mise en place de systèmes contreperformants, d'autre part à une aggravation des pratiques discriminatoires en matière de production et de gestion de l'information foncière et à un accroissement des inégalités dans l'accès au sol.

4.24 Ces limites soulignent la nécessité d'un contrôle suivi — ce qui ne veut pas dire bureaucratique — de l'activité des opérateurs privés par le secteur public donc d'une formation technique appropriée des agents de l'administration qui en sont chargés. Elles suggèrent également que le recours au secteur privé pour l'exécution de certaines tâches doit se faire progressivement et être accompagné par une information des personnels des services concernés et des populations.

Privilégier la mise en place de SIF simplifiés de type “fichier foncier”

4.25 Compte tenu des préalables énoncés (Préalables) et des orientations stratégiques définies (Choix stratégiques en matière d’Information foncière), ce sont les SIF de type “fichier foncier à but fiscal” qui répondent généralement le mieux aux besoins des villes d’Afrique sud-saharienne francophone (exception faite de Dakar et d’Abidjan qui ont déjà conçu et développé un SIF suffisamment structuré).

4.26 Ces fichiers fonciers ont été mis en oeuvre dans de nombreuses villes depuis 1988–89 ou ont fait l’objet d’études de faisabilité. On peut citer notamment les cas du “fichier simplifié des parcelles” de N’Djamena, Tchad (21) (1990 — financement FAC) ; du “registre foncier urbain” de Parakou, Bénin (22) (1990 — financement FAC) ; du “cadastre simplifié” de Brazzaville et de Pointe Noire, Congo (1991 — en projet, financement FAC) ; du “cadastre simplifié” de Bamako, Mali ; du “fichier foncier” de Conakry, Guinée (financement FAC) ; du “registre parcellaire” de Bujumbura, Burundi (23) ; et, du projet de “fichier foncier” de Ouagadougou, Burkina Faso.

4.27 Les caractéristiques communes des SIF de type “fichier foncier” sont les suivantes :

- Leur finalité première est fiscale.
- Leurs procédures de gestion sont simplifiées et leur gestion est généralement assurée — en partie ou en totalité — par les collectivités locales.
- Ils sont constitués à partir d’un “fichier simplifié” des parcelles généralement établies par enquête.
- L’identification de l’occupant prime sur celle du propriétaire.
- Chaque parcelle identifiée se voit attribuer un numéro (identifiant unique) qui permet sa localisation rapide à la fois sur les documents cartographiques produits à cet effet, mais aussi sur le terrain.
- Un “fichier élargi” peut éventuellement être constitué par ajouts au fichier simplifié d’éléments d’information provenant d’autres sources (Cadastre, Domaines, Urbanisme, Services urbains).
- La gestion des fichiers peut être assurée avec un équipement et des logiciels simples.
- La mise en place du fichier foncier peut être dissociée de la mise à jour d’un SIF préexistant de type cadastre ou de la modernisation des procédures de gestion et de conservation foncière.
- La mise en place du fichier foncier peut être relativement rapide (comparée à la mise en place d’un SIF de type cadastre fiscal ou polyvalent).

4.28 Les limites des SIF de type “fichier foncier” tiennent à leur objectif fiscal et aux conditions même de production de l’information à l’occasion de leur mise en place. Si l’évolution vers un SIF polyvalent est virtuellement possible, elle risque de s’avérer difficile, tant pour des raisons techniques et financières (nécessité de disposer d’une information plus précise, donc de réaliser des enquêtes parcellaires plus approfondies, longues et coûteuses, problèmes de mise à jour de l’information...) que politiques et administratives (problème de la régularisation des occupations irrégulières, règlement des litiges, difficultés à mettre en place une coopération inter-institutionnelle autour du SIF, difficultés à concilier les exigences des divers acteurs urbains).

4.29 Comme tous les autres SIF, le fichier foncier n’est qu’un outil visant à structurer une information et à rendre ainsi son exploitation possible par divers utilisateurs. L’utilisation qui est faite de cette information relève, quant à elle, de choix politiques.

NOTES ET REFERENCES AUX ETUDES DE CAS CITES DANS LE TEXTE

1. Les régimes de concession foncière sont les suivants :

- Situation 1 — le terrain domanial a fait l'objet, avant lotissement, d'une immatriculation globale au nom de la collectivité publique : il s'agit alors de procéder simplement à l'établissement d'un titre de propriété par division qui sera ensuite transféré au concessionnaire définitif.
- Situation 2 — la parcelle concédée à titre provisoire a fait dès l'origine, avant concession, l'objet, en tant que telle, d'une immatriculation au nom de la collectivité publique : il s'agit alors de procéder uniquement au transfert.
- Situation 3 — on la rencontre assez fréquemment : ni l'ensemble du terrain à lotir, ni la parcelle n'ont fait l'objet d'une immatriculation. Il arrive souvent que la collectivité publique ne dépose une réquisition d'immatriculation de la parcelle qu'à la dernière minute, au moment où la mise en valeur a été officiellement constatée ; des difficultés peuvent surgir si, au cours de la procédure, des tiers font valoir des droits antérieurs sur le terrain en question.

De toute façon, dans ces trois cas de figure, le principe est le suivant : le concessionnaire définitif ne devient propriétaire qu'à la condition de détenir un titre foncier, lequel a été établi avant son transfert, au nom de la collectivité publique concédante. Le concessionnaire succède donc au concédant. L'Etat fonde et prépare l'appropriation foncière privée.

- Situation 4 — il arrive également (forme "sauvage" de la procédure de concession) que l'Etat se contente de désigner le concessionnaire de tel ou tel terrain, à charge pour ce dernier de procéder directement à l'immatriculation du terrain et de convenir avec les usagers et possesseurs coutumiers ou historiques des indemnités et compensations à leur consentir.

Dans ce dernier cas de figure, l'Etat n'est que l'instrument politique de légalisation de l'extension des emprises foncières des personnes et des capitaux dominants, dont il autorise le déploiement sauvage.

2. DAKAR-RUFISQUE — Le morcellement d'un terrain immatriculé

Source : Osmont, 1984

C'est un lotissement réalisé en 1956 à Rufisque par un entrepreneur européen qui a constitué la référence actuelle. La procédure est la suivante : l'immatriculation étant acquise, conformément à la réglementation de 1966, un dossier de lotissement est constitué, généralement par un géomètre agréé, qui borne, lotit, établit un cahier des charges, un plan-masse, un règlement de lotissement, et un programme des travaux, le tout en conformité avec les prescriptions d'urbanisme : plans de détail du quartier, surface des lots, dimensions et tracé des voiries. Les travaux d'édilité sont à la charge du propriétaire.

La vente des lots ne peut s'effectuer qu'après approbation officielle du lotissement, et une fois exécutés les travaux d'édilité par le propriétaire du terrain. Les lots acquis dans ces conditions peuvent être titrés, et ils peuvent entrer dans la filière moderne, officielle de la construction : un projet de maison est mis au point par un dessinateur ou mieux par un architecte, un dossier de permis de construire conforme aux règlements de construction est déposé. Après approbation, l'entrepreneur peut intervenir.

3. CAS DAKAR RUFISQUE — Le morcellement d'un terrain immatriculé et non construit

Source : Osmont, 1984.

Ces terrains sont morcelés et vendus par les familles détentrices du titre de Lamane, ou à la rigueur par les descendants de ceux qui possédaient les premiers droits de culture. Mais officiellement, et depuis 1964, ces terrains sont inscrits au Domaine national sur les plans et documents d'urbanisme, puisqu'ils n'ont pas fait l'objet d'une immatriculation. Les ayants-droit font agir en leur nom un mandataire. Mais on voit apparaître un autre personnage central dont le rôle devient dominant : c'est le géomètre qui fait le plan de morcellement et les bornages. Il se fait payer en parcelles du terrain qu'il morcelle. Les travaux de voirie sont sommaires, les aménagements divers (assainissement, adduction d'eau ou d'électricité) absents. Tout dépend en fait du savoir-faire du "géomètre". Les plus connus sur la place, originaires de Rufisque, sont des dessinateurs, diplômés ou non ; certains ont servi dans l'Administration, parfois au Cadastre. Ils ont donc un rôle stratégique, car ils sont connus et reconnus, puisqu'ils ont accès aux outils techniques et réglementaires de l'urbanisme ; ils détiennent même parfois le dernier Plan d'urbanisme de détail de la zone à morceler : ils savent donc jusqu'où on peut aller trop loin. Dès lors, le reste du processus se déroule sous leur autorité : les lots vendus ne pouvant être immatriculés au bénéfice des acquéreurs, il n'y a pas d'accès possible à la procédure du permis de construire. C'est donc le plus souvent le dessinateur-géomètre qui fait les plans, s'efforçant d'arriver à un compromis satisfaisant entre les desiderata de son client et ce qu'il connaît des règlements de construction.

Les inconvénients du système sont évidents : c'est, en premier lieu, l'absence totale de garanties, et cela à toutes les étapes de l'opération. Les risques pris vis-à-vis de la légalité sont importants. Autre risque important : celui qui vient de l'absence de garanties contre les escroqueries possibles à tous les maillons de la chaîne. Aucun recours juridique n'est alors possible.

4. BAMAKO — Diversité des régimes d'occupation, des titres d'occupation des sols et des pratiques en matière de transaction foncière

Source : Diallo, 1987.

L'administration en charge de la mise en place d'une fiscalité foncière à Bamako et de la mise en oeuvre d'un nouveau code domanial et foncier à partir de 1981-1982 a procédé à un inventaire de la documentation foncière existante. En dehors des terrains immatriculés, soumis au régime de la propriété foncière de 1932, et donc enregistrés à la Conservation des domaines (relevant de la Direction nationale des impôts au Ministère des finances), les autres terrains d'habitation du périmètre urbain (soit environ 90 %) étaient occupés soit en vertu de titres précaires délivrés par

l'Administration, soit en vertu de droits coutumiers plus ou moins reconnus, soit par de simples installations anarchiques.

En théorie, les titres d'occupation provisoire délivrés par l'Administration n'auraient pas dû poser de problèmes particuliers. Le régime légal prévoyait trois formules possibles pour conférer un droit d'usage aux citoyens sur les terrains urbains : le permis d'habiter, le permis d'occuper et la concession provisoire.

Dans la réalité, la situation sur le terrain était extrêmement confuse. Tous ces textes datant de l'époque coloniale, bien que toujours en vigueur, étaient tombés en désuétude et l'Administration avait progressivement mis en place une série de titres de remplacement, imposés par des nécessités sociales et historiques. Il en résultait que dans la pratique nouvelle, le permis d'habiter de 1919 était désormais délivré en deux phases : a) une lettre d'attribution "donne" le terrain au chef de famille et lui permet d'effectuer sa mise en valeur ; b) un permis d'occuper constate cette mise en valeur, et reconnaît au chef de famille la "propriété" des investissements réalisés.

Cette pratique n'aurait pas été néfaste en elle-même si les autorités avaient respecté le principe fondamental d'immatriculation préalable. Or, dans la réalité, les responsables municipaux se contentaient de repérer des terrains libres, et après un levé sommaire et le tracé d'un parcellaire sur plan, d'en distribuer les parcelles sous forme de lettres d'attribution.

En outre, les changements successifs du statut juridique de l'agglomération urbaine constituèrent un facteur aggravant, en introduisant sur le théâtre des opérations plusieurs distributeurs institutionnels.

Bien peu de parcelles ayant fait l'objet d'attribution de titre foncier, la majorité de la population urbaine vivait donc sous le régime de la lettre d'attribution ou du permis d'occuper.

Les titres délivrés selon de telles approximations juridiques de fond et de forme, et gérés d'une manière aussi aléatoire, ne pouvaient que constituer la source inépuisable d'une spéculation foncière effrénée.

5. DOUALA-CAMEROUN — La régularisation des occupations. Inadéquation entre les objectifs du cadastre, les retards en matière d'immatriculation et les moyens disponibles

Source : Prouzet, 1986.

La loi 76-25 du 14 décembre 1976 portant l'organisation cadastrale prévoit la mise en place d'un cadastre "juridique". La confection du cadastre basée sur un arpentage parcellaire s'accompagne d'une délimitation des propriétés publiques et privées. Cette délimitation entraîne l'obligation du bornage et l'établissement d'un plan cadastral numérique... Depuis 1977, date à laquelle les charges d'immatriculation ont été supprimées au Cameroun (auparavant elles étaient de 2 % de la valeur du terrain revendiqué), le pays doit faire face à une vague sans précédent de requêtes en immatriculation. En conséquence, les délais s'allongent : l'obtention d'un titre demande habituellement de deux à sept ans, selon l'influence du requérant. Obtenir un titre foncier pour un terrain non enregistré, ce qui est

le cas le plus fréquent, relève d'une véritable course d'obstacles ; à Douala par exemple, 150 à 200 titres sont attribués par an pour quelques 4.000 demandes en instance. Au total, le rendement est excessivement faible : dans tout le pays, 11.000 titres fonciers nouveaux ont été enregistrés ; ce qui représente 10 % de la demande. A ce rythme et compte tenu de l'expansion démographique, le retard ira en s'accroissant. En 1986, on prévoit déjà un chiffre de 40.000 parcelles nouvelles...

6. BRAZZAVILLE — Le SIF fondé sur le cadastre est devenu totalement inopérant

La gestion de l'information foncière est en principe assurée par la Direction du cadastre qui est placée sous la tutelle du Ministère des travaux publics, de la construction de l'urbanisme et de l'habitat. La documentation cadastrale (plans au 1 : 2.000^{ème} pour Brazzaville, dossiers techniques parcellaires) a été établie pendant les années 1950–65. Aucune mise à jour n'a plus été faite, faute de moyens. Lors de la création du cadastre en 1949, c'est le but fiscal qui prévalait. Depuis 1965, la Direction du cadastre ne produit plus d'éléments d'assiette pour la taxation foncière ; la Conservation foncière, compétente en matière d'immatriculation, ne gère, en 1989, que 1.600 titres fonciers dans une ville qui compte plus de 100.000 parcelles ; les 1.000 parcelles distribuées annuellement par la mairie ne sont ni répertoriées ni reportées sur un plan. Le cadastre ne rend donc plus compte de la situation foncière de l'agglomération.

7. CONAKRY — Un retard considérable dans la mise à jour de l'information foncière

Source : BCEOM, 1990.

La mise à jour ou la réfection de l'information cadastrale concerne autant l'information littérale que cartographique.

- En 1989, le nombre de dossiers existant à la Conservation foncière est d'environ 14.600, à comparer aux 54.600 parcelles de Conakry ; un quart seulement des parcelles est régulièrement enregistré. Au total, le nombre d'enregistrements potentiels à Conakry serait de 4.760 en 1990, 6.180 en 1995, et 8.440 en 2000.

En 1989, la DAFO a traité 8,9% des dossiers qu'elle aurait dû traiter pour répondre seulement aux besoins de l'année (sans tenir compte du rattrapage). De 1985 à 1990, près de 20.000 enregistrements potentiels n'ont pas été effectués.

- La documentation cartographique cadastrale à l'échelle du 1 : 500^{ème} au 1 : 1.000^{ème} a une qualité et un état de conservation qui varie beaucoup selon les secteurs de la ville.

Des plans cadastraux au 1 : 1.000^{ème} existent pour tout Conakry I. Ils n'ont cependant pas été mis à jour depuis l'indépendance ou ne l'ont été que très inégalement et ponctuellement (demandes de permis de construire, litiges, morcellement,...) ; les quelques mises à jour reportées ne portent généralement pas de date. L'état de conservation des plans est médiocre ou mauvais, beaucoup d'entre eux étant trop détériorés pour être seulement reproduits sur un contre-calque.

Certaines feuilles sont manquantes et il n'y a pas d'inventaire descriptif et exhaustif détaillé des feuilles, ni de tableaux d'assemblage permettant d'identifier rapidement les zones couvertes, celles qui ne le sont pas et les secteurs pour lesquelles les feuilles ont été perdues.

Conakry II n'est qu'inégalement couvert par un plan au 1 : 4.000 ème pour le secteur qui va du pont à la route touristique de Bellevue. Conakry III est très partiellement couvert par un plan au 1 : 4.000 ème. En réalité, ne sont couverts que les secteurs considérés comme légalement mis en valeur, c'est-à-dire les lotissements étatiques et parfois quelques petits secteurs adjacents à ces lotissements. Ni le domaine public maritime (aujourd'hui densément occupé), ni la plupart des quartiers restructurés, ni les quartiers qui se sont édifiés hors lotissements étatiques ne sont couverts. A l'intérieur des zones de Conakry II et Conakry III, couvertes par les feuilles au 1 : 4.000 ème, certains secteurs sont couverts par des plans au 1 : 1.000 ème, mais aucun index ou tableau d'assemblage ne permet de les identifier rapidement. Seul un inventaire systématique des cartes et plans de la SDAR le permettrait. Il est à faire.

Comme dans le cas de Conakry I, cette documentation n'a pas été mise à jour depuis qu'elle a été établie. Plus précisément, le plan de masse au 1 : 1.000 ème ou 1 : 500 ème établi par un géomètre privé ou par les Services du cadastre (dans tous les cas où l'occupant d'un terrain fait une demande d'arrêt d'occupation afin de régulariser sa situation ou lorsqu'il y a cession) est très rarement reporté sur le fond de plan cadastral. Les mises à jour, lorsqu'elles ont eu lieu, ne portent généralement pas de date. L'état de conservation physique des documents est, là aussi, mauvais (feuilles manquantes ou détériorées).

En ce qui concerne la topographie, les différents levés renvoient à plusieurs systèmes de coordonnées selon les époques et les secteurs de la ville.

Enfin, le système numérique d'identification des parcelles a évolué, d'une manière erratique, au cours des dernières décennies. Aussi, toute la gestion informatisée de l'information foncière devra être accompagnée, préalablement, d'une refonte complète du système avec report d'une nouvelle numérotation sur les plans (identifiant unique, fichier/plan).

8. ABIDJAN — L'information foncière n'est disponible que pour une partie seulement de la ville
Source : Saint-Vil, 1990.

Créée en 1964, et réorganisée en 1989, la Direction du cadastre assure la gestion de l'information foncière conjointement avec les trois Directions de l'informatique, des impôts fonciers et de l'enregistrement (tutelle : DGI). Le cadastre est à but fiscal et ne concerne que les terrains urbains.

Le cadastre d'Abidjan se décompose en 320 sections de 35 à 200 hectares chacune dont près de la moitié, de création récente, est informatisée et peut être considérée comme mise à jour en ce qui concerne le foncier. Soixante comportent en outre l'indication du bâti. Ce sont essentiellement ces 60 sections qui font l'objet de l'imposition de nos jours.

Il existe 170 sections sous forme "papier" (calques et plans) dont la moitié seulement serait à jour en ce qui concerne le foncier.

L'information foncière sur l'agglomération d'Abidjan ne porte donc de nos jours que sur le quart ou le tiers des parcelles existantes.

Les zones non cadastrées de l'agglomération d'Abidjan couvrent l'équivalent de 60 sections cadastrales nouvelles, parmi lesquelles 20 font l'objet d'une cartographie parcellaire (plan foncier numérisé).

Les fichiers "parcelles" et "personnes" sont très incomplets. On peut ainsi estimer qu'un tiers seulement des terrains urbains a été répertorié par les Services du cadastre. Pour l'ensemble des zones urbaines de Côte d'Ivoire, on peut estimer à 1/7 les terrains pris en compte dans la base de données du cadastre.

9. CONAKRY — Superposition des systèmes de droit et des pratiques foncières

Source : BCEOM, 1990.

Le droit domanial et de l'urbanisme actuel repose sur un ensemble de textes, législatifs et réglementaires, qui instituent la souveraineté foncière de l'Etat. Ces textes, sont anciens et certains remontent à l'indépendance. C'est sur la base de cette série de données juridiques où s'opposent le droit positif et le droit coutumier que repose la politique foncière mise en oeuvre et traitée par la Direction générale de l'aménagement foncier (DAFO). Le décret n°237 de 1983 rappelle que "la terre est la propriété exclusive de l'Etat guinéen et qu'elle ne peut être définitivement cédée à quiconque". Ainsi, la notion de propriété privée pleine et entière ne peut s'envisager. De ce principe découle que toute mutation immobilière de quelque nature que ce soit a) doit être autorisée préalablement, b) ne peut porter sur le sol dont l'Etat est propriétaire de droit. Tenant compte de ces principes fondamentaux, la documentation foncière que gère actuellement la DAFO se limite à trois actes fonciers : titre foncier, arrêté d'occupation, bail emphytéotique. Ces actes peuvent porter sur un terrain nu ou bâti, à usage d'habitation ou à usage professionnel. La nature du droit reconnu à leurs détenteurs explique en partie la situation foncière en vigueur sur le territoire national, caractérisée par la coexistence d'un système coutumier, d'un système formel reconnu et d'un système informel jouant le rôle de palliatif de la lenteur et des lacunes des procédures administratives. La seule forme légale de production de terrains pour l'habitat est le "lotissement étatique". Jusqu'en 1985-86 — années où cette forme de production est abandonnée — il a contribué pour un tiers à l'extension de

la zone urbanisée à usage résidentiel, occupant 1.470 hectares (soit 28 %) de la superficie de l'agglomération.

Globalement, cette offre foncière s'est révélée insuffisante. Ainsi, les deux tiers de la demande d'habitat, ne pouvant s'adresser à la production légale de parcelles loties, s'est orientée vers trois canaux : l'hébergement familial plus ou moins gratuit, l'habitat locatif et la construction hors la loi.

L'Etat s'avérant impuissant à organiser l'espace urbain dans son ensemble, d'autres formes de gestion du sol se sont donc superposées aux procédures officielles. De fait, se sont développées des pratiques dérivées de la propriété coutumière du sol qui préexistaient au droit moderne. Ce système, largement ouvert aux initiatives privées, a en quelque sorte débloqué la situation foncière, mais il a créé une situation foncière complexe qui ralentira la mise en place d'un SIF.

10. CAMEROUN — Une multiplicité d'intervenants tend à se substituer aux services de la Direction du cadastre

Source : Prouzet, 1986.

Au manque d'équipements et de documents cartographiques de base, s'ajoute l'encombrement bien connu des services chargés des opérations d'arpentage. Ceux-ci doivent faire face en priorité aux travaux les plus urgents. Or, ces derniers émanent surtout de la Direction des Domaines et concernent les innombrables demandes d'immatriculation "directe" (demandes de titres fonciers à partir du domaine national occupé ou exploité). Il s'agit là d'un véritable goulot d'étranglement ; il faut donc, prioritairement, réaliser des levés topographiques, des lotissements des états des lieux, des nivellements, etc. Autant de tâches absorbantes qui contribuent aussi à faire perdre de vue les objectifs de la loi de 1976. La Direction du cadastre a donc des difficultés à dépasser le rôle de simple service topographique. Telle est sans doute la raison pour laquelle on a pu assister au Cameroun à la floraison d'organismes ayant des compétences en matière de production de cartes. C'est ainsi qu'à l'heure actuelle, les activités cartographiques et cadastrales sont susceptibles d'échoir à plusieurs services dépendant de ministères différents : le Centre géographique national, les Directions du cadastre et des domaines, les Services cartographiques du Ministère des forces armées, du plan et de l'aménagement du territoire, des mines et de l'énergie.... Autant dire qu'en dépit de la loi de 1976 sur le cadastre, il n'existe pas encore de coordination centrale des activités dans le domaine de la cartographie. Chaque service ayant besoin de prises de vues lance "son" propre appel d'offres et parfois un même travail est dupliqué.

11. Projet de SIF-SIU à Dakar — Intervenants extérieurs et partenaires locaux

Source : Dreyer, 1990.

Organisations étrangères		Banque mondiale	US-AID USA	ACDI Canada	Groupe NIMS Suède	HLM France	Réflexion sans aide étrangère
Institutions sénégalaises							
Résidence de la République	Projet urbain	A	B	C			
	Délégation à l'informatique	A	B	C		E	
Ministère de l'équipement des transports et du logement	DUA	A			D		F
	DGPB	A				E	F
	Service régional de l'urbanisme de Dakar	A					
Ministère de l'économie et de finances	Direction des impôts	A	B	C	D		
	Direction des domaines	A	B	C	D	E	
	Direction du cadastre	A	B	C	D	E	
	Direction des traitements automatiques	A	B	C	D		F
	Service région du cadastre du Cap Vert	A	B		D		
	Conservation foncière	A	B				
Collectivités locales	Direction de l'aménagement urbain	A					

DUA : Direction de l'urbanisme et de l'architecture
 DGPB : Direction de la gestion du patrimoine B
 ACDI : Agence canadienne pour le développement international

A : Projet du cadastre fiscal de Dakar
 B : Projet du cadastre fiscal de Ziguinchor
 C : Projet du cadastre fiscal pour les huit autres capitales régionales
 D : Projet du système d'information foncière
 E : Projet du système de gestion du patrimoine bâti de l'Etat
 F : Schéma directeur informatique du Ministère de l'urbanisme, projet urbain à l'échelle nationale

12. DAKAR (SENEGAL) — Les difficiles relations entre Urbanisme et Cadastre.

Source : Durand-Lasserve, 1989 notes sur le CFS et Dreyer, 1990.

Avant la mise en place du Cadastre fiscal sénégalais (CFS), dès 1982, un projet de banque de données urbaines avait été envisagé sur financement de la CEE. Cette banque de données devait être constituée à partir de trois fichiers (parcelles, personnes, structure des réseaux). L'information étant recueillie principalement par les services techniques du Ministère de l'urbanisme et de l'habitat, par la Direction des domaines et du cadastre du Ministère de l'économie et des finances et par la ville de Dakar. Un plan de travail avait été établi et un logiciel avait été choisi. La coordination et le pilotage du projet devaient être assurés par la Présidence (Direction du traitement automatique de l'information). En 1983, le projet considéré comme trop complexe était abandonné. Une divergence de fond quant

au partage des responsabilités dans la gestion du système semble avoir été à l'origine de son abandon. Depuis cette date, le dialogue semble difficile entre le MUH et les Directions des domaines et du cadastre. C'est un projet aussi ambitieux mais moins polyvalent dans ses objectifs qui sera redéfini et aboutira en 1985 à la mise en oeuvre du Cadastre fiscal sénégalais sous la seule responsabilité du MEF. La responsabilité de la programmation de la conception et de la production de lotissements publics qui a été transférée dans les années 1970, des Services du cadastre au MUH, constitue un autre enjeu qui ne facilite pas la coopération interinstitutionnelle.... Mais les Services du cadastre continuent de jouer un rôle-clef dans l'attribution des parcelles. D'autres points de divergence, plus ou moins conflictuels, existent entre ces deux administrations, qu'il s'agisse de choix en matière de fiscalité foncière ou de politiques de régularisation des établissements irréguliers.

Le manque de clarification dans les rapports entre administrations productrices et utilisatrices de l'information foncière a des répercussions sur le contenu des fichiers créés à l'occasion de la mise en oeuvre du CFS. Trois fichiers principaux ont été créés : a) le fichier des "sols", au niveau de la parcelle ; b) le fichier "bâti", au niveau local ; c) le fichier des contributions directes.

Mais tels qu'ils ont été prévus dans l'étude de faisabilité, ces fichiers sont caractérisés par une redondance de l'information. Ainsi par exemple, l'identification cadastrale et géographique se retrouve à la fois dans le fichier "parcelle" et dans le fichier "bâti".

13. Le cas de X, une capitale d'Afrique francophone sud-saharienne. Pratiques illicites et corruption : un obstacle à la mise en place d'un SIF.
Source : Durand-Lasserve, 1986; BCEOM, 1990.

Le sol appartient à l'Etat. Il ne peut donc être vendu. Il peut néanmoins être cédé après acquittement de divers droits et taxes. L'offre étant insuffisante, ce mode d'allocation de terrains est relayé par un marché très actif. En 1990 à X, le coût d'acquisition d'un terrain sur ce marché est, en moyenne, 20 fois plus élevé que le coût d'un terrain attribué par l'Etat.

Des irrégularités sont donc commises lors des différentes phases d'attribution de terrains lotis ou de régularisation. La tarification normale de ces irrégularités est connue. La procédure régulière et transparente d'attribution de terrains est une fiction. A l'occasion des opérations ayant une incidence au niveau de l'information foncière, les irrégularités les plus fréquemment pratiquées sont les suivantes :

1. Lors du levé topographique et du lotissement :

- un arrangement entre le géomètre chargé du levé en vue d'un lotissement (ou d'un aménagement) public et le "propriétaire" coutumier du lieu.
- le géomètre chargé du levé et du bornage diminue la taille des parcelles et en augmente le nombre (par exemple : bornage de quatre parcelles de 300 m² chacune au lieu de trois de 400 m²). Les parcelles en "excédent" sont écoulées par diverses filières, sur le marché "informel".

2. Lors de l'attribution d'une parcelle, d'une régularisation ou de l'instruction d'un dossier :
 - les unes concernent les attributions multiples : il peut s'agir d'une erreur ou d'un acte délibéré. Ses formes en sont très diverses.
 - les autres concernent les attributions et les régularisations préférentielles : en plus de la redevance domaniale (très inférieure au prix du terrain sur le marché informel), le requérant doit généralement "acheter" les fonctionnaires susceptibles de faire aboutir la demande.

Ces pratiques sont devenues la règle à plusieurs niveaux :

- a. lorsqu'une délimitation de la parcelle doit être effectuée ;
 - b. à l'occasion de l'enquête domaniale pour toute demande de régularisation ;
 - c. lors de la recherche d'information et de documents et de certains actes administratifs. La recherche n'aboutit que si le demandeur "fait un geste", au profit des agents responsables des services concernés. Ainsi, la recherche d'un titre foncier, d'un arrêté d'occupation ou de tout autre dossier "vaut", en 1990, 15.000 à 30.000 F ; la transcription d'une mutation dans un titre foncier, le transfert d'un arrêté d'occupation se paient 50.000 à 200.000 F.
 - d. à l'occasion de règlements de litiges consécutifs, souvent, à des attributions multiples, mais également à des empiétements sur les parcelles mitoyennes.
3. Lors de l'occupation et de la mise en valeur d'une parcelle :

A ces irrégularités, émanant de l'Administration et qui rendent peu fiables les données susceptibles d'être intégrées à un SIF, s'en ajoutent d'autres, liées aux pratiques mêmes des attributaires : mise en valeur d'une parcelle autre que celle attribuée (souvent parce qu'au bornage prévu a été substitué un piquetage sommaire), emprise sur les parcelles voisines ou sur le tracé des voies au gré des constructions, cessions successives avec ou sans actes authentifiés, morcellements non approuvés, etc.

On en arrive ainsi, pour les quelques zones péri-centrales et sub-urbaines de la ville de X où a été établi un plan cadastral, à une situation sur le terrain qui n'a qu'un rapport lointain avec ce plan.

14. CAMEROUN — Les seules opérations de bornage risquent de mobiliser une importante partie du personnel compétent de l'Administration

Source : Prouzet, 1986.

En 1984, à l'occasion d'une procédure expérimentale d'arpentage de 50 parcelles d'un quartier spontané de Kindhasa (Masina 1 composé de quelques 5.000 "parcelles"), des enseignements préoccupants ont été dégagés. On a ainsi constaté que le rendement moyen d'une brigade topographique

est de trois parcelles par jour. Ce résultat est sans doute en-dessous des normes raisonnables. Il n'en demeure pas moins que le mesurage de tout un quartier irrégulier composé de quelque 5.000 parcelles nécessiterait bien un an à un an et demi, pour une brigade-topo au complet (cinq à six hommes).

15. CONAKRY — Le personnel de l'Administration ne peut assurer la saisie de l'information nécessaire à la mise en place d'un SIF.

Source : BCEOM, 1990.

Quelles que soient les options qui seront retenues pour la mise en place d'un SIF à Conakry, un important travail de levé cadastral sera à faire — pratiquement dans l'ensemble de Conakry II et III — au cours des prochaines années, accompagné par une mise à jour complète des fonds de plan de Conakry I.

La section des travaux techniques et topographiques (STT) de la Direction du cadastre ne dispose pas de personnel qualifié en nombre suffisant pour assurer ces tâches.

- La STT dispose de quatre "brigades topographiques" de sept personnes (un ingénieur-topographe, deux chaîneurs, quatre aides).
- Pour des levés peu importants ("état des lieux" d'une parcelle), ces quatre brigades peuvent se scinder en neuf sous-groupes de personnes.

En l'état actuel (janvier 1990), la STT estime que seule la moitié de son temps de travail pourrait être consacrée à un levé cadastral systématique, le reste de son temps étant consacré à des travaux de levés ponctuels réalisés à la demande de particuliers (règlement de litiges, réquisitions d'immatriculation, demandes de régularisation), de l'Etat ou de collectivités locales.

Le temps moyen, nécessaire au levé et au report au 1 : 500 ème d'un terrain de 1 hectare contenant 30 bâtiments et ne présentant pas de difficultés topographiques majeures ni de litiges retardant le levé, est actuellement de six à sept jours pour une brigade de la STT ; il pourrait sans doute être réduit à quatre à cinq jours. En tenant compte des trois mois d'interruption des levés dus à l'hivernage ou à des aléas non prévisibles, deux brigades topographiques de la STT, soit la moitié des effectifs de cette section pourraient ainsi assurer sur une année le levé systématique de 90 à 100 hectares, dans la meilleure des hypothèses.

16. DAKAR (SENEGAL) — La complexité du Cadastre fiscal sénégalais en retarde la mise en oeuvre

Source : Dreyer, 1990.

L'option est prise en 1985 de privilégier la mise en place d'un cadastre fiscal sous la seule responsabilité de la Direction du cadastre.

Le but de ce cadastre était de rechercher, au niveau de la personne, le redevable de l'impôt (le propriétaire paie la taxe sur le foncier bâti et non bâti, l'occupant celle sur le foncier bâti et la taxe pour l'enlèvement des ordures ménagères) ; et de rechercher, au niveau du parcellaire, le terrain effectivement occupé.

Une aide importante de la Banque mondiale est attribuée au projet. L'information du cadastre est prévue dès sa phase initiale de conception. Une étude de faisabilité est entreprise en 1986 dans six zones-tests du Grand Dakar (cartographie au 1 : 1.000 ème), recueil de l'information littérale afin "de préciser la définition des éléments constitutifs du cadastre fiscal, de mieux maîtriser les méthodes et procédés déjà retenus et de les améliorer au besoin, de procéder à une évaluation du coût en moyens matériels et humains, et de la faisabilité de l'extension des travaux dans la communauté urbaine de Dakar et dans les régions".

Par photogrammétrie et reconnaissance du terrain a été confectionné, pour chaque zone-test, un plan cadastral à l'échelle 1 : 1.000 ème. On a ensuite reporté sur les cartes concernées par l'étude tous les titres fonciers créés. Les informations sur les attributions à l'OHLM et à la SICAP ont été également collectées. La consultation des registres a permis de constater le retard accumulé dans la mise à jour des cartes et le caractère incomplet de l'identification des personnes. Ce travail d'actualisation s'est révélé être extrêmement long, les Services du cadastre étant davantage intéressés par l'obtention de données graphiques très précises sur un espace restreint que par la couverture, moins précise, de l'ensemble de l'agglomération dakaraise.

Il faut attendre le début de 1991 pour que soit amorcée la seconde phase de mise en oeuvre du CFS : la production d'une cartographie cadastrale actualisée et la géocodification des parcelles. L'enquête parcellaire, phase en principe la plus longue, sera entreprise ultérieurement.

17. BUJUMBURA (BURUNDI) — Un fichier foncier à but fiscal

Source : BCEOM, 1987.

C'est le cas du fichier foncier du type de celui adopté à Bujumbura qui a permis de dégager rapidement des recettes fiscales. Sa mise en oeuvre a demandé environ deux ans. Dès 1984, première année de mise en recouvrement des impôts fonciers et de l'impôt sur les revenus locatifs par la municipalité (au lieu de l'Etat), les recettes ont été multipliées par 2,5 par rapport à l'année précédente. En 1986, les recettes réalisées étaient quatre fois supérieures à celles de 1983. Cette situation a permis à la municipalité de Bujumbura de prendre en charge, entre autres, les coûts de fonctionnement des Services techniques municipaux créés dans le cadre du projet BIRD. Ce même fichier pourra, le cas échéant, servir de point de départ à l'établissement d'un SIF plus sophistiqué.

18. ABIDJAN (COTE D'IVOIRE) — L'Observatoire urbain. L'utilisation de l'information foncière dans le cadre d'un SIUL

Source : IAURIF, 1989 ; Vénard 1990 ; AUA, 1990.

L'Observatoire urbain est un SIU mis en place par l'Atelier d'Urbanisme d'Abidjan (AUA) avec l'appui logistique de la Direction et Contrôle des Grands Travaux (DCGT) et le soutien du FAC et de l'IAURIF. Il n'a pas pour objet de se substituer au cadastre (dont la mise en place et l'informatisation se poursuit aujourd'hui), "mais de suivre les aspects fonciers des opérations d'aménagement et de lotissement qu'il étudie pour le compte de la Direction des Ventes Immobilières, également intégrées dans la DCGTX". L'Observatoire urbain assure également la gestion de données

démographiques, socio-économiques, ainsi que de données relatives à l'occupation du sol, et aux équipements et réseaux (eau, voirie, transports).

Le passage de l'information cadastrale à celle gérée par l'Observatoire urbain est rendu possible par l'utilisation d'un même système de repérage topographique.

A partir de la banque de données urbaines ainsi constituée, l'AUA a constitué un atlas de l'occupation du sol. Il peut produire des cartes thématiques au 1 : 10.000 ème.

Cet atlas peut être interrogé à l'aide du module d'interrogation du logiciel SEUIL. Il est publié sur papier au 1 : 10.000 ème, et peut être édité à n'importe quelle échelle. Ses données sont éditées et peuvent être croisées avec les informations issues d'autres volets de la banque de données urbaines, afin de produire tout document nécessaire à une étude, à une publication, à une recherche thématique.

Concernant les données foncières, l'évolution du système est liée à l'état d'avancement du cadastre, mais elle n'en est pas étroitement dépendante.

19. DAKAR (SENEGAL) — L'utilisation des fichiers du CFS en vue de la création d'un SIUL
Source : Dreyer, 1990.

Malgré les retards enregistrés dans la mise en oeuvre du Cadastre fiscal sénégalais, un projet de système d'information urbaine localisée (SIUL) est en cours de définition, à Dakar, à la demande de la délégation à l'informatique : le Service régional de l'urbanisme de Dakar (SRUD) assurerait la gestion d'un fichier "situation de la parcelle" qui serait également utilisable par le CFS. Ce fichier indiquerait la superficie de chaque parcelle, la superficie construite, le nom de l'occupant et/ou du propriétaire de la parcelle et son statut juridique par rapport à celle-ci. Ce fichier, qui pourrait être l'une des composantes d'un SIUL, serait alimenté à partir des dossiers de demande de permis de construire, déposés depuis 1961.

20. DAKAR — DALIFORT — La conception d'un SIF simplifié dans le cadre d'un projet de régularisation
Source : GTZ et MUH, Dakar — Projet Habitat Spontané.

En 1988, sur proposition de l'Office allemand de la coopération technique (GTZ), le Gouvernement sénégalais accepte le principe d'une expérience pilote de régularisation foncière du quartier de Dalifort, à Dakar. L'occupation du site a commencé en 1954. Un quart des ménages est propriétaire de sa maison ; les autres sont locataires ou hébergés. Les concessions sont réparties sur : a) des terrains coutumiers dont la possession a été reconnue et authentifiée et qui ont été immatriculés à l'époque coloniale ; b) des terrains immatriculés au nom de l'Etat français et qui sont entrés dans le patrimoine de l'Etat sénégalais.

La régularisation suppose la production préalable d'un SIF. Il n'est en effet pas possible d'attendre que le Cadastre fiscal sénégalais (CFS) devienne opérationnel (il ne l'est pas encore en janvier 1991).

Toutefois, le SIF devra pouvoir être intégré ultérieurement au CFS ; les procédures de régularisation foncière que l'on pourra proposer devront donc être compatibles avec celles prévues dans le cadre du CFS ; en outre, elles devront pouvoir être mises en oeuvre et gérées par les structures existantes. Mais il est parallèlement suggéré que les Services du Cadastre et des domaines soient déchargés de toutes les tâches d'exécution pouvant être assurées par des géomètres privés, et qu'ils limitent leur intervention à des tâches de contrôle et d'authentification, et à la mise en place du CFS. C'est sur cette base que sont identifiées, en 1989, l'ensemble des tâches nécessaires à la production d'un SIF simplifié, conçu comme un moyen au service du projet de régularisation.

Les orientations suivantes sont retenues :

- L'enquête parcellaire devra être menée par les habitants considérés comme éligibles pour la régularisation, assistés de géomètres-conseils. Une information détaillée sur la manière de procéder devra être donnée à la population et le matériel approprié devra être distribué ;
- L'enquête parcellaire vise à préparer le travail des géomètres, à révéler et à aider à la résolution, dès le début de l'exécution du projet, les conflits latents de voisinage et de délimitation. La publicité de la délimitation provisoire est importante pour éviter ultérieurement le développement de conflits. Elle pourra être portée directement sur le fond de carte à grande échelle de Dalifort, utilisé par l'équipe du projet et accessible à tous ;
- Afin de réduire les délais, le levé topographique sera effectué par îlots par des géomètres privés. Le levé et l'opération d'abornement pourront à tout moment être contrôlés par les Services du cadastre. Cette mesure devrait pouvoir se substituer au contrôle systématique effectué par ces services à l'occasion de la constitution des dossiers techniques de titre foncier ;
- La documentation remise au cadastre par le géomètre qui a fait le levé topographique permet d'accélérer la constitution du dossier technique. Ces documents doivent être directement établis sur les feuilles normalisées, utilisées par l'administration du cadastre ;
- Le recueil par les Services du Cadastre de l'information concernant la nature et l'état du bâti, les équipements, etc. pourra se faire ultérieurement, deux ou trois années après la régularisation, lorsque le quartier se consolidera.

21. N'DJAMENA (TCHAD) — Le fichier simplifié des parcelles

Source : Groupe Huit, 1990.

L'objectif était de mettre au point une méthodologie d'enquête et d'exploitation en vue de la création d'un "fichier simplifié des parcelles" qui devait permettre, à terme, d'asseoir l'impôt foncier sur des bases élargies et mieux connues, et d'accroître ainsi les ressources de la commune de N'Djamena. Compte tenu des difficultés de repérage dans la ville — problème qui se pose dans la

majorité des agglomérations africaines — l'équipe chargée de la réalisation du projet propose de mener une opération à double objectif :

- a. Une opération "d'adressage" qui permette d'identifier aisément les rues à la fois sur un plan et sur place. En fait, cette opération est considérée comme un préalable à la mise au point et à l'utilisation correcte et performante d'un fichier des parcelles ;
- b. La constitution d'un fichier simplifié des parcelles pouvant être utilisé par diverses administrations. Un projet pilote est lancé en 1989 sur une zone-test, la généralisation du projet à l'ensemble de l'agglomération devant être entreprise dans une phase ultérieure. La zone-test comprend 966 parcelles, la moitié seulement des occupants des parcelles sont en situation "régulière" vis-à-vis des Services du cadastre — c'est à dire se sont acquittés du prix de leur parcelle. Quasiment aucun n'a acquitté les impôts afférents au foncier.

A l'issue de l'étude sur la zone, l'équipe chargée du projet a produit :

- Un plan des rues de la ville, un plan de numérotation des parcelles et un guide en vue de la généralisation de l'opération à l'ensemble de la ville ;
- Un "fichier simplifié" des parcelles de la zone-test, établi lors de l'enquête de terrain. Ce fichier contient les informations suivantes : références cadastrales, adresse, nom du propriétaire/occupant, location partielle ou complète de la concession, montant des locations en distinguant location d'habitation et location de commerce, avec nom du commerçant et nature du commerce ;
- Un "fichier élargi" des parcelles (données de l'enquête enrichies des données provenant des différentes administrations détenant une information sur les parcelles).

22. PARAKOU (BENIN) — Le Registre foncier urbain : un SIF simplifié à but fiscal

Source : République du Bénin, SERAU, 1990 — FAC.

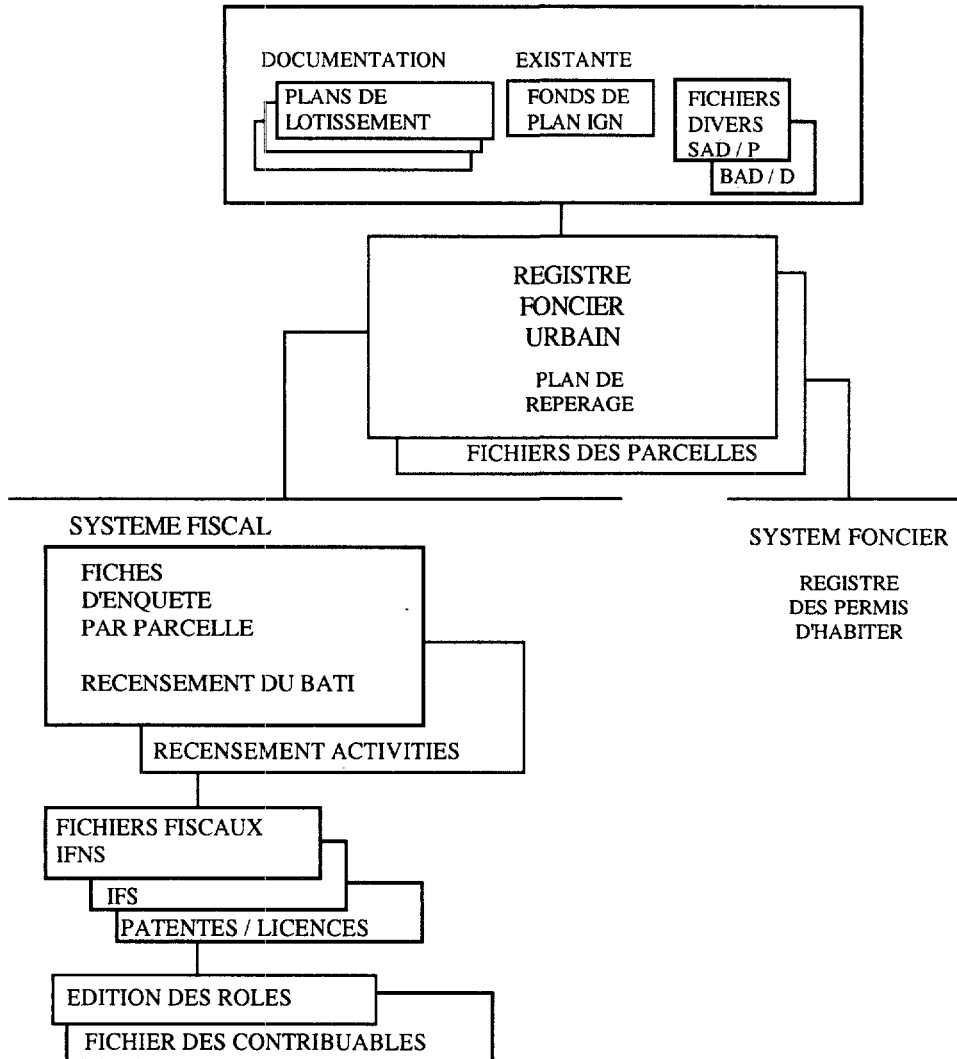
Parakou est une circonscription urbaine de 100.000 habitants, en 1990. Elle bénéficie de l'autonomie financière et administrative. Comme dans les autres villes du Bénin, deux systèmes fonciers coexistent :

- a. Le système laissé par la colonisation, c'est-à-dire le système de l'immatriculation au livre foncier, donnant naissance à des titres fonciers. Il est géré par le Ministère des finances. Ce système périclité.
- b. La pratique de la délivrance, par des services départementaux, de permis d'habiter dans des zones d'extension urbaine sommairement loties, gérées par les autorités locales.

En réponse à une demande des autorités locales en matière de cadastre, et à la suite de missions d'identification, en mars et en avril 1989, un projet de registre foncier urbain, à vocation fiscale, répondant à des objectifs réalistes a été identifié. L'objectif principal à atteindre était l'amélioration des recettes fiscales du district, sans augmentation des impôts ni création d'impôts nouveaux (amélioration des taux de couverture et de recouvrement des quatre impôts sur rôle qui représentent plus de 60 % de ses ressources). Le second objectif était l'amélioration de la gestion des "permis d'habiter" par le service des affaires domaniales du département, grâce à la constitution d'un "fichier des parcelles" et de plans de repérage de ces parcelles. Il s'agit d'un projet pilote.

Principes de mise en oeuvre du registre foncier urbain de Parakou-Bénin.

Source: Rép. du Bénin, SERHAU, 1990.



Pour la Direction des impôts, outre les retombées immédiates au niveau des services locaux (équipements des services, rationalisation des tâches, apports méthodologiques, etc.), l'objectif est d'apprécier à terme les difficultés et la faisabilité d'opérations analogues pour des localités plus importantes, notamment pour la ville de Cotonou.

Les objectifs et le contenu de l'opération ont été définis en tenant le plus grand compte des moyens disponibles, des contraintes, et du contexte économique général :

- Chaque parcelle est identifiée par un numéro sur un plan de repérage à l'échelle du 1 : 2.000 ème, en 16 feuilles.
- Le système d'adressage sert de structure à un fichier dit "de base" qui donne naissance à deux fichiers : le fichier de la matière imposable, géré par le service de l'assiette ; le fichier des contribuables, géré en ce qui concerne les recouvrements, par le receveur des impôts.

Le registre foncier urbain de Parakou a innové dans deux domaines :

- Les systèmes d'identification de la matière imposable (l'adressage) et des contribuables (réalisation d'enquêtes foncières et fiscales avec l'aide de la population, contrôle a posteriori sur le terrain par les agents du service des impôts) ;
- La rationalisation et l'informatisation des travaux d'assiette et de recouvrement (saisie, constitution des fichiers de base, gestion des recouvrements).

A la fin de 1990, le premier objectif de l'opération, c'est-à-dire l'élargissement de l'assiette, est largement atteint : (5.000 articles supplémentaires soit plus de 50% d'augmentation du nombre d'articles par rapport à 1989). Les montants émis en 1990 laissent apparaître un accroissement du montant des impôts émis de plus de 24 millions de FCFA.

23. BUJUMBURA (BURUNDI) — Le fichier foncier de Bujumbura : un SIF simplifié.

Source : BCEOM, 1987.

Le projet a été mis en oeuvre dans le cadre du premier projet de développement urbain de Bujumbura, financé par la Banque mondiale en 1982.

Avant le démarrage du projet, la situation de Bujumbura était caractérisée par :

- une situation foncière complexe et mal connue (coexistence d'une multitude de titres d'occupation de portées diverses, absence de données sur l'utilisation du sol), en dehors des quartiers du centre-ville qui avaient été cadastrés avant l'indépendance ;
- l'inexistence d'une fiscalité foncière municipale et l'absence de modalités de recouvrement des coûts d'investissement et de financement des services et des équipements urbains.

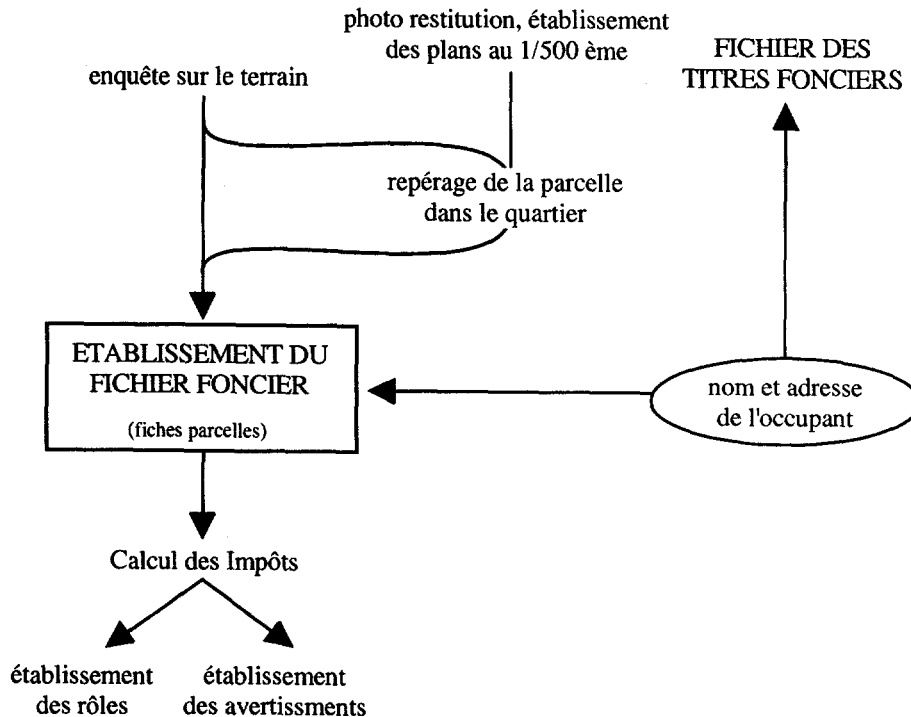
Les objectifs principaux du projet étaient donc :

- l'amélioration de la gestion foncière par la municipalité, en régularisant les situations des occupants des parcelles, par l'octroi d'un titre unique, leur reconnaissant un droit d'usage et de jouissance et prévoyant la possibilité d'une transformation ultérieure en titre de pleine propriété ;
- la création des conditions du recouvrement des coûts par le transfert au bénéfice de la municipalité de deux impôts d'Etat : l'impôt foncier et l'impôt sur les revenus locatifs (dans le cas du Burundi, l'impôt est dû par le possesseur ou par l'occupant de la parcelle).

Des plans au 1 : 500 ème par quartier, nécessaires au repérage des parcelles, ont été préparés dans le cadre du projet, parallèlement au recueil des données (enquête foncière). Une fiche par parcelle a été établie, permettant le calcul de l'impôt. Les renseignements ainsi recueillis ont été complétés et corrigés par les déclarations que les propriétaires étaient tenus de faire. Le traitement informatique des données n'a été réalisé, faute de moyens, que dans un deuxième temps. L'établissement du fichier foncier pour les 18.000 parcelles de Bujumbura a demandé deux ans. Le schéma ci-après résume la méthode utilisée.

Principes de mise en oeuvre du fichier foncier urbain de Bujumbura

Source: BCEOM, 1987.



ANNEXE

GESTION DU CADASTRE ET DES AUTRES SYSTEMES D'INFORMATION FONCIERE

Aperçu de quelques situations locales

Cette annexe ne constitue qu'un repère et l'information qu'elle contient est nécessairement incomplète. Son objectif est limité : permettre une appréhension globale de l'état des systèmes d'information foncière — et plus précisément du cadastre — dans les principales villes d'Afrique sud-saharienne francophone au milieu de l'année 1991. Cette appréhension est en effet rendue difficile par la dispersion et le caractère fragmentaire de l'information disponible. Dix situations locales sont présentées dans les pages suivantes, sous la forme de fiches de synthèse. Quatre questions y sont succinctement abordées :

1. Quel est le but du cadastre ?
2. Qui assure la gestion du cadastre ?
3. Quel est l'état de la documentation cadastrale ?
4. Quels sont les projets en cours en matière de SIF ?

Une lecture transversale des situations locales fait apparaître les points suivants :

1. L'objectif fiscal prime dans l'ensemble des cadastres mis en oeuvre pendant la période coloniale ou après les indépendances. Mais l'objectif du cadastre est également juridique : il constitue un moyen de garantie des droits réels immobiliers. L'objectif juridique est la conséquence de l'organisation du régime foncier dans les anciennes colonies françaises d'Afrique sud-saharienne (publication des droits réels après immatriculation des immeubles du livre foncier ; l'immatriculation est facultative et définitive ; le titre foncier est inattaquable. Les droits coutumiers sont partiellement reconnus et garantis). Ce double objectif semble être à l'origine de sérieux dysfonctionnements. L'objectif technico-urbanistique du cadastre est parfois affirmé. Il est peu effectif en raison du caractère incomplet de l'information cadastrale "classique", du manque de mise à jour et de l'absence de communication entre les services.
2. La gestion du cadastre relève de directions qui sont placées sous l'autorité soit a) des Ministères des finances, b) du Ministère en charge de l'équipement, du logement, etc.
3. L'état de la documentation cadastrale héritée de la première génération de cadastre "classique" la rend peu opérante :
 - Cette documentation est généralement limitée aux terrains immatriculés ayant fait l'objet d'un titre foncier.
 - Les terrains dont le statut foncier est incertain en sont exclus.
 - Elle concerne essentiellement les centres-villes.

- La cartographie est hétérogène (échelles, points géodésiques de références différents, géocodification redondante, peu de systèmes d'adressage).
4. Les projets en cours visent tous à mettre en place des SIF opératoires dans les meilleurs délais. Le but de ces SIF est fiscal ; ils visent à accroître les ressources des collectivités locales. A plus long terme, leur but peut être juridique (garantie des droits réels, programmes de régularisation des occupations), voire technico-urbanistique lorsque les moyens disponibles et la capacité de l'administration le permettent. La diversité des objectifs fixés et l'absence de priorités clairement définies ralentissent souvent la mise en place des SIF.
 5. Les nouveaux SIF mis en place sont du type "fichier foncier". Ils sont conçus comme des SIF évolutifs (susceptibles d'évoluer vers un SIF plus polyvalent). Ils ne se substituent généralement pas aux cadastres conventionnels (ou à ce qu'il en reste), mais opèrent en parallèle sous la responsabilité d'un opérateur qui peut ne pas être la Direction du cadastre (mais une collectivité locale ou un service dépendant de l'urbanisme).
 6. Au niveau de l'architecture générale du SIF, l'idée d'une gestion collective de l'information foncière progresse (coordonnée par un organisme jouant le rôle de centre serveur). Mais les structures administratives, les rivalités inter-administrations (entre pouvoir central et pouvoirs locaux) et l'état de la documentation foncière ralentissent la mise en place de tels systèmes.
 7. Un effort est fourni, parallèlement, pour améliorer la conservation et la gestion de l'information foncière ancienne (récupération de l'information littérale, à caractère juridique, amélioration des procédures de gestion des dossiers à la Conservation foncière ou au cadastre).
 8. La modernisation ou la mise en place de nouveaux SIF implique la réfection complète de la cartographie cadastrale. Cette réfection a été entreprise au cours des cinq dernières années ou est en cours dans l'ensemble des villes considérées (utilisation des techniques photogrammétriques).
 9. Une attention toute particulière est portée à la mise au point d'un système d'adressage.
 10. La mise à jour du cadastre hérité de la période coloniale (ou des premières années de l'indépendance) ou l'intégration des données de ce cadastre à un nouveau SIF polyvalent est en cours de réalisation, avec des résultats inégaux, dans quatre villes : Niamey, Bamako, Abidjan et Dakar.
 11. La question de la gestion d'un SIF à but fiscal, juridique et technico-urbanistique semble toutefois poser de difficiles problèmes de procédures. Celles-ci renvoient souvent à la réforme du code domanial et foncier (achevée au Mali, envisagée ou en cours en Guinée et au Cameroun).

DAKAR — SENEGAL

1. **Le but du cadastre** Le Cadastre sénégalais a un but essentiellement fiscal. Il a également un objectif légal (immatriculation, titres fonciers).
2. **La gestion du cadastre** est assurée par le Service régional du cadastre de Dakar (SRCD), Direction du cadastre. Cette direction relève du Ministère de l'économie et des finances, Direction générale des impôts.
 - Le SRCD est composé : a) des bureaux techniques chargés des travaux de terrain (1 bureau par circonscription urbaine) ; b) du bureau des études chargé des travaux de cartographie et de dessin ; c) du bureau des archives, chargé du classement des dossiers et des plans cadastraux.
 - La conservation foncière relève du Service de la conservation foncière (SCF), rattaché à la Direction des domaines. Les activités du SCF consistent à : a) assurer aux titulaires la garantie des droits réels qu'ils possèdent sur les immeubles ; b) instruire les demandes d'attribution d'immeubles domaniaux et recouvrir les créances domaniales ; et c) instruire les demandes d'autorisation d'occuper.
3. **L'état de la documentation cadastrale** (avant la mise en oeuvre du Cadastre fiscal sénégalais). La plus ancienne documentation cadastrale date de 1906. En 1990, l'ensemble de la zone urbaine de Dakar (82,5 km²) est en principe couverte par le cadastre. En réalité, la documentation cadastrale (plans, fichiers parcellaires, fichiers propriétaires) est incomplète principalement pour deux raisons :
 - a. La mise à jour n'est pas assurée (ou l'est avec beaucoup de retard), en particulier après 1981. Elle est essentiellement faite sur la base des actes notariés (morcellement) ou des demandes de permis de construire. Les photographies aériennes et les enquêtes de terrain ne sont que ponctuellement utilisées pour mettre à jour l'information cadastrale. Le report sur les plans au 1 : 500 ème ou 1 : 1.000 ème n'est pas toujours assuré.
 - b. Le cadastre ne prend pas en compte les zones occupées irrégulièrement — soit une partie du district de Dakar, la plus grande partie du district Dagoudane Pikine (95 km²) et du district de Rufisque (360 km²).

4. Les projets en cours de réalisation

- a. **Le Cadastre fiscal sénégalais** (CFS) dont le principe a été adapté en 1985 devrait permettre la mise à jour de l'information cadastrale et la mise en place de nouvelles procédures de gestion de l'information foncière.

Le but de ce cadastre fiscal est de rechercher au niveau de la personne, le redevable de l'impôt (le propriétaire paie la taxe sur le foncier bâti et non bâti, l'occupant

paie celle sur le foncier bâti et la taxe pour l'enlèvement des ordures ménagères) — et, au niveau du parcellaire, le terrain effectivement occupé.

D'emblée, il a été décidé que le plan parcellaire à établir serait graphique. Pour cela ont été utilisés des plans existants qu'il a fallu corriger et actualiser.

La mise en place du CFS se déroule en trois phases.

Phase 1 :

Des travaux préparatoires ont été commencés en septembre 1985 : l'agglomération de Dakar (Dakar, Pikine sans Rufisque pour des problèmes de délimitation de son territoire) a été découpée en 120 sections. Parmi elles, on a choisi six sections-tests toutes caractérisées par un habitat régulier :

- une section sur le Plateau ;
- une section dans la Médina ;
- une section dans le parc logement SICAP ;
- une section à Pikine ;
- une section à Ouakam ;
- une section dans le parc logement HLM.

Il a été retenu d'établir, pour chaque section, un plan cadastral à l'échelle 1 : 1.000 ème. On a ensuite reporté sur les plans concernés par l'étude tous les titres fonciers créés ; cela afin de pouvoir, par consultation des registres détenus par la conservation et les domaines, connaître les propriétaires et les droits qui s'y exercent. Les informations sur les attributions à l'OHLM et à la SICAP ont été également collectées. La consultation des registres a permis de constater le retard accumulé dans la mise à jour des plans et le caractère incomplet de l'identification des personnes.

Cette compilation a permis de créer et de mettre à jour des fiches cadastrales provisoires.

Phase 2 :

Réalisation du plan cadastral et géocodification des parcelles, sur la base de la couverture aérienne de l'agglomération dakaroise (21.500 hectares) de juillet 1989. Les travaux d'aérotriangulation ont commencé en juillet 1990. Ils devraient être suivis, en 1991 et 1992, par les travaux de restitution cartographique qui s'étendront sur sept mois pour le seul périmètre du quartier du Plateau.

Phase 3 :

L'enquête parcellaire systématique devrait être entreprise en 1991.

b. Les autres projets en cours en matière de SIF

Au cours des phases 2 et 3 sera utilisée la cartographie au 1 : 5.000 ème, au 1 : 2.000 ème, au 1 : 1.000 ème des zones régulièrement loties de Dakar, Pikine, et Rufisque. Ces documents, établis à la demande du MUH à partir d'une restitution de photographies aériennes font ressortir l'altimétrie, la planimétrie, les réseaux divers, le bâti, etc.

Parallèlement à la mise en oeuvre du CFS à Dakar, principalement deux autres projets de cadastre fiscal sont en cours.

1. A Ziguinchor : mise en place d'un cadastre simplifié à but fiscal (financement USAID).
2. Dans les huit autres capitales régionales, mise en place d'un cadastre fiscal simplifié (financement ACDI — Canada).

NIAMEY — NIGER

La décision politique de mettre en place le cadastre a été prise en 1978, à la suite des recommandations d'une commission de réforme de la fiscalité. Les travaux pour la ville de Niamey ont commencé en 1979.

1. **Le but du cadastre** Le cadastre de Niamey est polyvalent. Ses employés sont chargés :
 - a. de la confection des plans cadastraux, de l'archivage des documents techniques et topographiques exécutés sur l'ensemble du territoire national. En liaison avec la Direction de la topographie, le Cadastre vérifie et centralise tous les travaux topographiques à grandes échelles réalisés sur le territoire ;
 - b. du recensement de la définition des limites et de l'identification des propriétés ainsi que de la recherche de leurs propriétaires réels ou apparents ;
 - c. de l'évaluation de la valeur locative des propriétés et de l'imposition de leurs propriétaires à la contribution foncière et taxes assimilées ;

- d. de l'identification des propriétés à immatriculer au livre foncier et de la confection des dossiers techniques, à la demande du conservateur de la propriété et des droits fonciers.
2. **La gestion du cadastre** relève de la Direction du cadastre, Ministère des finances, Direction générale des impôts.
 3. **L'état de la documentation cadastrale**

- a. Information cartographique :

- Plans cadastraux établis à partir de photographies aériennes au 1 : 4.000^{ème}, après calage altimétrique et planimétrique (la superficie photographiée couvre 5.000 hectares).
- La ville de Niamey est couverte par quatre feuilles de plan au 1 : 5.000^{ème}, 130 feuilles de plan au 1 : 1.000^{ème} et des cartes foncières au 1 : 2.000^{ème} et au 1 : 1.000^{ème}.
- Le bâti y figure. Les informations cartographiques ont été complétées par des enquêtes sur le terrain.
- Il n'a pas été réalisé de stéréopréparation, ni de restitution, en raison du manque de moyens financiers, techniques et humains, mais les résultats obtenus ont été considérés comme concluants.
- La documentation cartographique couvre les autres centres urbains du Niger.

- b. Information littérale :

- Le travail de recensement et d'enquête a été entrepris sur l'ensemble du territoire communal de Niamey. Les informations recueillies au cours de cette enquête nous ont permis d'établir :
- le fichier des propriétaires (15.000 propriétaires) ;
- le fichier parcellaire avec une fiche de description de la parcelle et de description des immeubles ;
- le fichier d'évaluation fiscale contenant des éléments de classification des immeubles, leur superficie et éventuellement le montant du loyer.

Pour chaque parcelle a été constitué un dossier de conservation cadastrale contenant les éléments suivants : une fiche d'enquête, un état de section-matrice, une fiche d'évaluation fiscale, une feuille de calcul de surface, un calque figuratif des bâtiments, les baux, le croquis de conservation ou document d'arpentage, et une fiche parcellaire.

c. La mise à jour de l'information cadastrale :

- Au Niger, les mutations des immeubles n'étant pas automatiques, les dispositions suivantes ont été prises :
- Déplacement périodique des agents du cadastre sur le terrain ;
- Echanges d'information avec plusieurs services (surtout les mairies). En effet, le cadastre est devenu ampliatif d'une copie des autorisations de construire délivrées par les municipalités, ce qui permet de mettre à jour les plans cadastraux ;
- Pour ce qui est des mutations, les Services du cadastre estiment qu'à chaque émission de rôle, la mise à jour pourra s'effectuer facilement, les débiteurs d'impôts s'acquittant de l'impôt s'ils sont propriétaires des immeubles.

4. **Les projets en cours en matière de SIF.**

- Mise en place progressive, à partir du cadastre, d'un SIF destiné à plusieurs types d'utilisateurs : Les relations sont particulièrement étroites avec : a) la mairie de Niamey (travaux de lotissement, de bornage, délimitation de terrain) ; b) les travaux publics, Direction de l'urbanisme ; c) le trésor. L'information foncière est également utilisée à des fins statistiques par les services de santé et par la police.
- Informatisation en cours de l'information cadastrale (actuellement, seules les opérations de calcul des taxes sont informatisées).
- Sur ces bases, des actions sont en cours visant à la mise en place d'un Système d'information urbaine localisée (SIUL), à l'échelle de la ville de Niamey.

OUAGADOUGOU ET BOBO-DIOULASSO — BURKINA FASO

1. **Le but du cadastre** des villes de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso est à la fois fiscal, juridique et urbanistique. Toutefois, la documentation cadastrale existante

est inutilisable, car incomplète et non mise à jour. La plus ancienne documentation cadastrale date de 1948 (Bobo-Dioulasso) et 1953 (Ouagadougou).

2. **La gestion du cadastre** est assurée par la Direction du cadastre. Cette direction a relevé jusqu'en 1983, du Ministère des Finances. Depuis 1983, elle relève du Ministère de l'équipement.
3. **L'état de la documentation cadastrale** existant à Ouagadougou et Bobo-Dioulasso la rend inutilisable, car :
 - Il n'y a pas de couverture cartographique cadastrale (donc pas de système de repérage des parcelles : géocodification, adressage...).
 - Les fichiers parcellaires et propriétaires n'ont été établis que ponctuellement, à la faveur d'opérations de lotissement réalisées avant et après l'indépendance (y compris le "Projet habitat" de Cissin).
 - Ces fichiers n'ont jamais été mis à jour malgré de nombreuses mutations et partitions des terrains.
 - La conservation des plans et des dossiers techniques n'est pas assurée dans de bonnes conditions.

L'immatriculation des terrains lotis et le recueil systématique de l'information concernant les parcelles a été rendu difficile par :

- a. La lourdeur des procédures d'attribution et des incohérences en matière d'enregistrement :
 1. au niveau du Service des domaines, il existe un registre pour la consignation des demandes de concession, un autre pour les concessions provisoires "registre des baux et constructions". Jusqu'en 1984, les concessions définitives passaient au stade du titre foncier, individualisé par numéro de titre foncier, suivant le découpage des circonscriptions ; une feuille au livre foncier est consacré à chaque numéro de titre foncier ;
 2. au niveau de la mairie, les parcelles sont consignées dans un registre unique quelque soit le quartier et sur des fiches par lots ;
 3. au manque de coordination entre services s'ajoute une disparité des informations détenues en matière foncière au niveau d'un même service. En effet, les méthodes de transcription des infor-

mations varient d'une époque à l'autre ; le code utilisé pour cette transcription a aussi varié. La compatibilité des informations détenues n'est donc pas assurée ;

4. enfin, au cours des 15 dernières années, on a assisté à des attributions non régularisées par l'établissement de titres de propriété. Certains propriétaires ne détiennent donc aucun titre.
 - b. La multiplicité des institutions publiques intervenant dans la gestion foncière urbaine, en particulier jusqu'en 1984.
 - c. Le manque d'intérêt de l'Etat et des collectivités locales concernant la mise à jour de l'information foncière.
 - d. L'absence, sur le plan réglementaire, d'une démarcation nette entre droit coutumier et droit moderne.
 - e. A partir de 1984, une subordination trop stricte des filières coutumières d'attribution du sol à l'Etat et la mise en oeuvre d'un programme massif de lotissement, sans que soit mis en place le SIF correspondant. De février 1984 à mai 1986, 45.781 parcelles ont ainsi été distribuées à Ouagadougou, 12.500 à Bobo-Dioulasso, soit au total plus de 60.000 parcelles contre 30.000 parcelles loties au cours des dix années précédentes.
4. **Les projets en cours en matière de SIF** Le projet de mise en place d'un cadastre figurait dans le projet du Plan quinquennal 1986-90. Il s'agissait en réalité d'un vieux projet dont l'étude avait commencé en 1973. Beaucoup de missions étrangères (Banque mondiale, Coopération néerlandaise, Coopération française) se sont intéressées à la question. Mais, par suite du faible intérêt politique qui lui avait été accordé, ce projet n'avait connu qu'un début d'application dans la seule ville de Ouagadougou. Par contre, à Bobo-Dioulasso rien n'avait été fait. Dans le cadre du Second projet urbain du Burkina Faso, un système urbain d'information est en cours de mise en oeuvre. Son objectif est :

- Amélioration de la gestion des services urbains ;
- Mise en place d'un système de gestion des parcelles attribuées, permettant en particulier de contribuer à l'augmentation des ressources financières de la commune.

Les mesures proposées prévoient la mise en oeuvre de trois sous-composantes indirectement liées entre elles, mais relevant d'acteurs différents :

- Système d'adressage — Il comporte trois opérations : choix d'une nomenclature pour l'identification des voies et des parcelles ; cartographie

et index des voies ; mise en place d'une signalétique des voies (panneautage). La maîtrise d'ouvrage pour la mise en place de ce système serait confiée aux municipalités.

- Fichier "gestion informatisée des parcelles" — Le fichier proposé serait installé à la Direction des domaines, qui en assurerait la maîtrise d'ouvrage. Il permettrait de gérer, dans un premier temps, les 50.000 nouvelles parcelles mises à disposition au cours des dernières années et dont la situation foncière reste imprécise. Ce fichier a donné lieu à la mise au point d'un premier logiciel de traitement informatique.
- Fichier urbain, comprenant :
 - a. le fichier "voirie" décrit et utilisé pour la programmation des travaux dans la composante "réhabilitation des infrastructures". Ce fichier a donné lieu à la mise au point d'un deuxième logiciel de traitement et serait installé dans les services techniques municipaux ; le bureau du projet assurerait la formation nécessaire pour la mise au point et le traitement périodique des données ;
 - b. le fichier "équipements". Ce fichier a donné lieu à la mise au point d'un troisième logiciel de traitement, mais l'opportunité de son développement ne semble pas aussi assurée que celle du fichier "voirie". Le fichier sera installé dans les municipalités de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso.

Source : Groupe Huit — BCEOM, 1984. Etude de faisabilité du Second projet urbain du Burkina Faso.

YAOUNDE — CAMEROUN

1. **Le but du cadastre** : le cadastre de Yaoundé est, en principe, polyvalent (fiscal, légal, urbanistique). Très incomplet et non mis à jour, il n'est pas opérationnel.
2. **La gestion du cadastre** relève de la Direction du cadastre. Celle-ci a été placée sous l'autorité du Ministère de l'intérieur (jusqu'en 1970), puis du Ministère de l'équipement (de 1970 à 1975), puis du Ministère des Finances (de 1975 à 1979). Elle dépend aujourd'hui du Ministère de l'urbanisme et de l'habitat (MINUH).
3. **L'état de la documentation cadastrale** la rend inutilisable. La première documentation cadastrale date de 1918. La capitale et les principales villes du pays sont couvertes par une cartographie à grande échelle (1 : 10.000 ème et 1 : 5.000 ème), mais les limites du parcellaire n'y figurent pas.

Le fichier parcellaire contient 28.000 fiches, inégalement mises à jour (soit moins que le nombre de parcelles créées annuellement dans les zones urbaines : 30.000). Soixante-dix pourcent des terrains urbains sont occupés sans qu'aucun document

ne permette à leurs détenteurs ou à leurs occupants de faire valoir leurs droits réels : le fichier "propriétaires" de Yaoundé ne fait état que de l'existence de 18.000 titres fonciers.

Faute de plans cadastraux, la localisation des terrains ayant fait l'objet d'un titre de propriété est très difficile. Les terrains appartenant à l'Etat ou aux collectivités publiques ne sont pas clairement identifiés, ni bornés.

4. **Les projets en cours en matière de SIF** Dans le cadre du deuxième projet urbain du Cameroun est prévu un "Plan d'actions cadastre-domaines". Il vise, en particulier :

- à examiner les premiers travaux d'identification, de repérage et de cartographie des titres fonciers à Yaoundé et Douala et à assurer l'achèvement de l'opération de délimitation du patrimoine foncier de l'Etat ;
- à établir une source d'informations foncières légales et leur mise à jour régulière par la Direction du cadastre sur un fond de plan cartographique polyvalent, en collaboration avec la Direction des domaines (ces informations devant être aisément accessibles par les utilisateurs potentiels intervenant en secteur urbain);
- à définir et mettre en place un outil de suivi régulier de l'évolution du front d'urbanisation et de l'occupation des zones péri-urbaines.

Parallèlement, l'organisation existante des Directions du cadastre et des domaines seront revues et réorganisées, afin de permettre l'accélération des procédures relatives à a) l'immatriculation et l'enregistrement des droits fonciers ; b) la régularisation des droits d'occupation et/ou compensation des droits fonciers des occupants des quartiers spontanés et péri-urbains.

Le cadastre mis en place sera informatisé (financement de la Coopération Canadienne — ACDI).

BAMAKO — MALI

1. **Le but du cadastre** est principalement fiscal ; il est également juridique.
2. **La gestion du cadastre** est assurée conjointement par la Direction des impôts, des domaines et de la curatelle (Ministère des finances) et par la Direction nationale de la cartographie et de la topographie (Ministère des travaux publics).

3. L'état de la documentation cadastrale

- a. Cartographie : avant la mise en oeuvre de la composante "cartographie" du second projet urbain, à la fin des années 1980, Bamako n'avait pas de plan topographique à grande échelle (1 : 500 ème ou 1 : 1.000 ème), susceptible de servir de base à l'édification d'un cadastre.

Un plan général au 1 : 20.000 ème de Bamako a été établi en 1976 et une couverture photographique au 1 : 5.000 ème, réalisée en 1979. Celle-ci a été peu exploitée.

Des plans de lotissement au 1 : 1.000 ème, établis dans le passé, sont conservés à la Direction nationale de la cartographie et de la topographie ; ces plans, qui ne concernent que 10.000 parcelles (sur près de 80.000 que compte Bamako en 1986), n'ont pas été mis à jour.

En 1983, a été réalisée une nouvelle couverture photographique de l'agglomération, au 1 : 10.000 ème. Mais les services du cadastre l'ont jugée difficilement utilisable (manque de précision).

- b. Information littérale : avant 1982, le Cadastre ne gérait que les biens de l'Etat et des particuliers dont les titres et les baux étaient enregistrés au livre foncier. Les procédures de délivrance des lettres d'attribution des permis d'occuper et des titres fonciers étaient lentes et complexes, et la mise à jour de l'information cadastrale n'était pas assurée. Dix pourcent seulement des terrains urbains avaient été immatriculés. Quatre-vingt-dix pourcent des terrains étaient occupés en vertu de titres précaires, de droits coutumiers ou d'initiatives individuelles non contrôlées. L'information foncière disponible ne rendait pas compte de cette situation.

4. **Les projets en cours en matière de SIF** Dans le cadre du Premier projet urbain du Mali, l'accent a été mis sur la réorganisation des Services domaniaux du District de Bamako, avec création d'une Inspection domaniale de district, rédaction d'un nouveau Code domanial et foncier et mise en place de nouvelles procédures, "récupération" des éléments d'information foncière jusque là dispersés (dans le livre foncier, procès verbaux de bornage, le registre des hypothèques). Dans le cadre du Second projet urbain, l'accent est mis sur la production d'une cartographie polyvalente destinée à servir de support aux travaux d'aménagement et à permettre la localisation géographique du parcellaire foncier, en vue d'un recensement ultérieur des occupations du sol. Cette cartographie polyvalente sera établie par photogrammétrie numérique -technique qui doit permettre l'établissement d'un fichier topographique informatisé et l'obtention de sorties

graphiques au 1 : 2.000 ème, avec des sorties sélectives. La cartographie couvre 23.000 hectares, soit la totalité de la ville de Bamako. Des cartes parcellaires au 1 : 1.000 ème seront établies pour 8.000 hectares. Parallèlement, le Projet urbain continuera son informatisation des fichiers “parcellaire” et des fichiers “propriétaires”.

Sur ces bases, est actuellement mis en oeuvre un cadastre simplifié de Bamako, dans le cadre du Second projet urbain, financé par la Banque mondiale.

BUJUMBURA — BURUNDI

1. **Le but du cadastre** Le cadastre mis en place avant l’indépendance avait un but fiscal et juridique (garanties des droits). Ces buts sont les mêmes dans le nouveau SIF, l’accent étant toutefois porté sur le but fiscal. Le but juridique est lié au problème de la régularisation des occupations irrégulières.
2. **La gestion du cadastre**, héritée de la période coloniale, relève des Services du cadastre, Ministère des finances.

Le SIF mis en place après 1984 (RIFI) est géré par la municipalité de Bujumbura (cf. infra 4).

3. **L’état de la documentation cadastrale.** Avant la mise en place du RIFI, l’information était incomplète.
 - a. Cartographie : extraits cadastraux au 1 : 500 ème pour le centre ville de Bujumbura seulement, non mis à jour. Après 1988, production de plans polyvalents au 1 : 10.000 ème pour la zone urbaine de Bujumbura.
 - b. Information littérale : les fichiers sont limités aux parcelles immatriculées au moment de la mise en oeuvre du cadastre et à la partie centrale de Bujumbura. Pas de mise à jour ultérieure. Confusion entre titres d’occupation de valeur juridique très différente.
4. **Les projets en cours en matière de SIF** Mise en place progressive, depuis 1982, du fichier foncier de Bujumbura.

Les objectifs principaux de ce projet sont :

- l’amélioration de la gestion foncière par la municipalité par la régularisation de la situation des occupants des parcelles : leur reconnaissance d’un droit d’usage et de jouissance ; octroi d’un titre unique (TOP) conférant à son détenteur des droits et des obligations et prévoyant la possibilité d’une transformation ultérieure en titre de pleine propriété.
- la création des conditions financières du recouvrement des coûts par le transfert au bénéfice de la municipalité de deux impôts d’Etat : l’impôt

foncier et l'impôt sur les revenus locatifs. L'impôt foncier est dû pour la possession ou l'utilisation, dans certaines conditions, d'un bien immobilier qui peut être bâti ou non bâti. C'est un impôt réel, assis sur la superficie du bâti et du non bâti. Il est dû quel que soit le statut d'occupation du sol (pleine propriété ou simple droit d'usage et de jouissance).

Les données recensées ont porté sur :

- le propriétaire de la (des) construction(s) et son statut au regard du sol ;
- la détermination des superficies bâties et non bâties, par simple mesurage ;
- l'usage du (des) bâtiment(s) ;
- les locations et sous-locations, en vue du contrôle de l'impôt sur les revenus locatifs (impôt déclaratif).

Une cartographie au 1 : 500 ème a été élaborée parallèlement à l'enquête foncière réalisée dans le cadre du projet. La régularisation des titres fonciers a démarré après celle du fichier foncier. Actuellement un "registre d'information foncière et immobilière" (RIFI) est toujours en cours d'élaboration. Il intègre les fichiers des parcelles, des propriétaires, du domaine public ou privé et des équipements. Le RIFI fournit des données statistiques sur : a) les superficies des parcelles ; b) la superficie du bâti ; c) le nom des propriétaires ; et d) la nature des titres.

BRAZZAVILLE — CONGO

1. **Le but du cadastre** A l'origine (1949), le cadastre du Congo a un but principalement fiscal, mais également juridique. Ces deux objectifs sont réaffirmés dans la loi de 1981 portant sur l'institution, l'organisation et le fonctionnement du Cadastre national et foncier. Le cadastre a donc pour objet la détermination a) de la consistance matérielle du sol ; b) des titulaires des droits sur le sol ; c) du classement et de l'évaluation des immeubles.
2. **La gestion du cadastre** est assurée, depuis 1979, par la Direction du cadastre et de la topographie qui dépend du Ministère des travaux publics, de la construction, de l'urbanisme et de l'habitat. Elle dépendait antérieurement du Ministère des finances (1980-69) des travaux publics (1969-75), de la défense (1975-78).
3. **L'état de la documentation cadastrale** à Brazzaville.
 - a. La cartographie de base : l'agglomération s'étend sur 10.000 hectares ; une cartographie au 1 : 2.000 ème couvre 5.600 hectares. Cette cartographie est utilisée à plusieurs fins. Il existe aussi un "plan foncier" au 1 : 500 ème, dérivé de cette cartographie de base ; pour certains terrains ont été établis des "plans de délimitation" au 1 : 200 ème, qui couvrent 800 hectares. Les

systèmes de localisation des lots et d'adressage ne sont pas uniformes. D'autres cartes au 1 : 1.000 ème à 1 : 5.000 ème (plan de secteur) couvrent respectivement 115 hectares et 600 hectares. Non mis à jour, ils sont peu fiables.

- b. Les fichiers (des noms, des inventaires, des adresses, des immatriculations) sont incomplets et n'ont pas été mis à jour depuis 1965. Les fichiers ne contiennent des informations que sur 1.500 parcelles seulement (terrains immatriculés ayant fait l'objet d'un titre foncier) et sur 1.600 propriétaires, alors qu'on estime à 100.000 le nombre de parcelles à Brazzaville. La seule municipalité en produit et en alloue 1.000 en moyenne par an.

De 1950 à 1965, l'administration du cadastre intervenait pour la production des documents cadastraux (plans, procès-verbaux, fiches cadastrales en tant qu'éléments sur lesquels était assis l'impôt foncier).

Les dernières fiches cadastrales établies (uniquement pour les terrains immatriculés) comprenant des éléments de l'assiette foncière datent de 1960.

4. **Les projets en cours en matière de SIF** En 1990–91, est réalisé (avec le concours du FAC), le projet Urbanisme opérationnel/Cadastre. La composante réfection du cadastre de Brazzaville prévoit la confection d'un plan cadastral au 1 : 2.000 ème et la constitution d'un fichier foncier, cadastre simplifié de Brazzaville. Les travaux portent, à titre d'essai, sur deux quartiers pilotes couvrant 66 hectares, soit 1.000 parcelles environ (Brazzaville couvre 10.000 hectares environ). L'opération a été délibérément limitée à ces deux zones, afin d'avoir une idée nette de la méthodologie à appliquer, des coûts réels et de leur mode de récupération. La réfection du cadastre de Brazzaville visera essentiellement la mise en place d'une assiette foncière destinée à l'accroissement du budget municipal. L'expérience est actuellement étendue à Pointe Noire.

ABIDJAN — COTE D'IVOIRE

1. **Le but du cadastre** Le principal but du cadastre d'Abidjan est fiscal. Il a aussi un but juridique (garantie des droits). L'information foncière est également utilisée à des fins urbanistiques (cf. infra 4).
2. **La gestion du cadastre** est assurée, depuis 1964, par la Direction du cadastre qui dépend de la Direction générale des impôts, Ministère des finances. La Direction du cadastre s'appuie sur ses propres services : a) le Service informatique qui assure le dessin automatique des plans ; b) le Service foncier qui reçoit de la Direction de la conservation foncière les dossiers techniques correspondants aux demandes de titres fonciers faites par les particuliers ou par l'Etat ; c) le Service

fiscal qui procède, à partir des plans cadastraux et des autres sources d'information foncière, à l'émission des différents impôts relatifs au foncier.

Par ailleurs, en raison de l'insuffisance de ses moyens la Direction du cadastre confie les travaux topographiques majeurs à des cabinets de géomètres privés. Ces travaux visent à la réalisation ou à la mise à jour des plans fonciers et cadastraux.

La gestion des titres fonciers est informatisée.

3. L'état de la documentation cadastrale à Abidjan

- a. La cartographie cadastrale : les plans fonciers ne comprennent que l'inscription des propriétés des personnes physiques et morales. Ils sont réalisés à l'échelle du 1 : 1.000 ème, et sont digitalisés.

Les plans cadastraux sont établis à la même échelle. Ils permettent non seulement de bien repérer la propriété et le contribuable en vue de l'émission et du recouvrement de l'impôt, mais également de résoudre les litiges fonciers entre des tiers. Ces plans sont toutefois assez imprécis du fait de nombreuses erreurs et du système d'adressage pratiqué.

Le cadastre d'Abidjan comprend une série d'unités, dites sections, qui comportent les indications théoriquement nécessaires à l'établissement de l'impôt : identification des parcelles, limites foncières et emprises bâties. Une section couvre en moyenne 35 à 200 hectares (150 à 1.000 parcelles suivant la catégorie d'habitat). La majorité des cartes est établie au 1 : 1.000 ème, mais certaines feuilles le sont au 1 : 2.000 ème, et même au 1 : 5.000 ème.

Le cadastre d'Abidjan se décompose en 320 sections dont la moitié seulement, de création récente, est informatisée, et peut être considérée comme mise à jour en ce qui concerne le foncier ; 60 comportent en outre l'indication du bâti. Ce sont essentiellement ces 60 sections qui font l'objet de l'imposition de nos jours. Il existe, par contre, 170 sections sous forme "papier" (calques et plans), dont la moitié seulement est à jour en ce qui concerne le foncier.

L'information foncière sur l'agglomération d'Abidjan ne porte donc, de nos jours, que sur le quart ou le tiers des parcelles existantes.

Les tâches à réaliser pour la mise à jour du cadastre sont réparties en trois séries d'opérations : a) la conversion et l'enregistrement direct des

sections informatisées ; b) la saisie, la validation, la conversion et l'enregistrement de 85 sections ; c) la mise à jour de ces 85 sections.

Les zones ne figurant pas au cadastre de l'agglomération d'Abidjan couvrent l'équivalent de 60 sections cadastrales nouvelles, parmi lesquelles 20 font l'objet d'un parcellaire numérisé (plan foncier).

Pour que ces zones puissent être prises en compte pour l'impôt foncier, il faut réaliser la conversion et l'enregistrement direct d'une vingtaine de sections d'une part, et d'autre part procéder à toutes les phases du traitement pour une quarantaine de sections sur papier.

- b. L'information littérale : les renseignements recueillis lors de l'enquête de terrain portent sur les caractéristiques des propriétés : étendue du terrain, surface des bâtiments, nombre de pièces, nature des matériaux, nombre de parts du contribuable, standing de la construction, éventuellement montant du loyer payé par les locataires, valeur locative ou valeur vénale suivant la nature du bien considéré, références de la parcelle par rapport au plan de lotissement, titres de propriété, etc.

Pour le fichier "contribuables", les mêmes informations sont utilisées par la Direction du cadastre. Après codification et traitement, chaque propriétaire se voit affecter un numéro (dit numéro de compte contribuable) qui est utilisé pour l'émission, les recherches et les recouvrements d'impôts fonciers.

Ces deux catégories de fichier sont très incomplètes, en raison des retards pris dans la mise à jour des plans cadastraux. A Abidjan, le nombre de terrains saisis en 1987 n'était que de 28.500, dont 23.700 bâtis. Or, on peut estimer à au moins 100.000 le nombre de parcelles effectivement construites en dehors des zones d'habitat spontané. Si l'on considère l'ensemble des zones urbaines, on peut estimer que 1/7 seulement des ménages urbains sont connus des services du cadastre.

4. Les projets en cours en matière de SIF

- a. Les cadastres simplifiés — Leur objectif est fiscal. Pendant longtemps, l'Etat ivoirien a émis des réserves quant à l'utilité de cadastres simplifiés, en raison de leur imprécision. Mais deux expériences ont été tentées, au cours des cinq dernières années, à Issia (financement de l'USAID) et à Toumodi (financement de la Banque mondiale).

Dans le premier cas, la simplification n'avait porté que sur l'implantation des bâtiments à l'intérieur des parcelles, pour laquelle on se satisfaisait

d'un dessin établi par le géomètre lors de l'enquête de terrain. Il a quand même été possible d'intégrer ces deux cadastres simplifiés dans la base de données cartographiques de la Direction du cadastre.

Cependant, dans le cas d'Issia, la simplification a été plus poussée : l'insertion du document selon les normes du cadastre informatisé s'est avérée difficile, et l'utilisation du cadastre par la Conservation foncière, impossible.

- b. La mise en place d'un SIU utilisant les données du cadastre. L'"Observatoire Urbain" est un SIU mis en place par l'Atelier d'Urbanisme d'Abidjan (AUA) avec l'appui logistique de la Direction et Contrôle des Grands Travaux (DCGT) et le soutien du FAC et de l'IAURIF. Il n'a pas pour objet de se substituer au cadastre (dont la mise en place et l'informatisation se poursuivent aujourd'hui) "mais de suivre les aspects fonciers des opérations d'aménagement et de lotissement".

L'Observatoire urbain assure également la gestion de données démographiques, socio-économiques, ainsi que de données relatives à l'occupation du sol, et aux équipements et réseaux (eau, voirie, transports).

Le passage de l'information cadastrale à celle gérée par l'Observatoire urbain est rendu possible par l'utilisation d'un même système de repérage topographique.

A partir de la banque de données urbaines ainsi constituée, L'AUA a constitué un atlas de l'occupation du sol. Il peut produire des cartes thématiques au 1 : 10.000 ème, et peut être interrogé à l'aide du module d'interrogation du logiciel SEUIL.

CONAKRY — GUINEE

1. **Le but du cadastre** guinéen est à la fois fiscal et légal.
2. **La gestion du cadastre** est assurée par la Division du cadastre ; la conservation foncière est assurée par la Division des domaines. Toutes deux dépendent de la Direction générale de l'aménagement foncier (DAFO), rattachée au Ministère de l'équipement et de l'urbanisme. La Division du cadastre se compose de trois sections : cadastre et bornage ; travaux techniques et topographiques ; dessin, archives et reproduction. Elle a le monopole des levés cadastraux.
3. **L'état de la documentation cadastrale**
 - a. l'information cartographique :

- Cette documentation à l'échelle du 1 : 500 ème au 1 : 1.000 ème a une qualité et un état de conservation qui varient beaucoup selon les secteurs de la ville.
- Des plans cadastraux au 1 : 1.000 ème existent pour tout le centre de Conakry. Ils n'ont cependant pas été mis à jour depuis l'indépendance, ou ne l'ont été que très inégalement et ponctuellement (demandes de permis de construire, litiges, morcellements....) ; les quelques mises à jour reportées ne portent généralement pas de date. L'état de conservation des plans est médiocre ou mauvais, beaucoup d'entre eux étant trop détériorés pour être seulement reproduits sur un contre-calque. Certaines feuilles manquent, et il n'y a pas d'inventaire descriptif et exhaustif détaillé des feuilles, ni de tableaux d'assemblage permettant d'identifier rapidement les zones couvertes, celles qui ne le sont pas, et les secteurs pour lesquels les feuilles ont été perdues.
- La zone péri-centrale de Conakry (Conakry II) n'est qu'inégalement couverte par un plan au 1 : 4.000 ème. La zone nouvellement urbanisée de Conakry (Conakry III) est très partiellement couverte par un plan au 1 : 4.000 ème. En réalité, ne sont couverts que les secteurs considérés comme légalement mis en valeur, c'est-à-dire les lotissements étatiques et, parfois, quelques petits secteurs adjacents à ces lotissements. Ni le domaine public maritime (aujourd'hui densément occupé), ni la plupart des quartiers restructurés, ni les quartiers qui se sont édifiés hors lotissements étatiques ne sont couverts. A l'intérieur de Conakry II et Conakry III, certains secteurs sont couverts par des plans au 1 : 1.000 ème, mais aucun index ou tableau d'assemblage ne permet de les identifier rapidement.
- Le système numérique d'identification des parcelles a évolué au cours des dernières décennies d'une manière erratique.
- En ce qui concerne la topographie, les différents levés renvoient à plusieurs systèmes de coordonnées, selon les époques et les secteurs de la ville. A ces faiblesses, propres à l'ensemble de la documentation cartographique cadastrale, s'en ajoutent à Conakry II et Conakry III deux autres qui la rendent pratiquement inutilisable : pour toutes les zones de lotissements étatiques, les levés topographiques initiaux n'ont pas été correctement effectués ; par ailleurs, les limites du parcellaire (sommairement bornées ou piquetées au moment du levé) ont été modifiées par les occupants ; les empiétements sur les voies et les parcelles mitoyennes sont

nombreux ; enfin, le report du bâti sur les fonds de plan n'a pas été effectué.

- b. L'information littérale : en 1989, le nombre de dossiers existant à la Conservation foncière est d'environ 14.600, à comparer aux 54.600 parcelles dénombrées à Conakry ; cela correspond à 26,7 % des parcelles régulièrement enregistrées (même si certains dossiers sont incomplets). En 1986, cette proportion était de 30,8 % ; on constate donc une aggravation du retard.

En 1989, la DAFO a traité 8,9 % seulement des dossiers qu'elle aurait dû traiter pour répondre seulement aux besoins de l'année. Le retard qui s'accumule chaque année est donc, actuellement, de quelque 4.000 dossiers potentiels.

4. **Les projet en cours en matière de SIF :** Un projet de fichier foncier informatisé, à but fiscal et éventuellement légal, est à l'étude à Conakry. Sa mise en oeuvre devrait être coordonnée par une cellule de coordination du SIF regroupant les différentes directions du Ministère de l'équipement et de l'urbanisme, la Direction des impôts du Ministère des finances, la Ville de Conakry. Le fichier foncier ne se substituera pas aux services dépendant de la DAFO, qui devront être modernisés. Sa gestion sera décentralisée dans toute la mesure du possible. Une réfection complète de la couverture cartographique à grande échelle de Conakry est à l'étude. Les travaux de repérage géodésiques sont en cours. Des fiches "parcelles" simplifiées ont été mises au point et testées à Conakry, en février 1990.

REFERENCES

- ACCT - Ecole Internationale de Bordeaux. 1988. "La gestion foncière dans les pays en développement : objectifs, instruments et techniques." Synthèse de la session d'échange, n° 11, 30/11 - 11/12/1987. 503p.
- Achour, Berger et Alii. 1988. "Etude pour une politique de l'habitat en Guinée." Rapport final. Paris : ACT. 225 p.
- Agence Coopération et Aménagement (ACA). 1986. (Cf. Rexcoop 1986)
- Arnaud, M. 1990. "L'habitat urbain en Afrique au sud du Sahara. Un renouvellement de l'approche pour la coopération." Ministère de la coopération. Paris. 66 p.
- AUA (Atelier d'Urbanisme d'Abidjan). 1990. *Atlas de l'occupation du sol d'Abidjan*. 70 p.
- Averous, C.P. 1984. "Information Systems." In *Urban and Regional Planning*, a paper prepared for the UNCRD Seminar on Information Systems for Urban and Regional Planning. October 3-6, 1984. Kawasaki, Japan. 36 p.
- Banque mondiale. 1989. "Urban Land Management Seminar." INURD. December 13-14, Annapolis, Md.
- Barr, McDonald. 1985. "Comparisons among Land Records of the European Colonies and Other Improved Systems Used." In *Developing Countries*. Water and Urban Development Department, World Bank, Washington D.C. 34 p.
- BCEOM. 1987. "Création du fichier foncier de Bujumbura." Paris. 6 p.
- BCEOM. 1990. "Etude pour la création du fichier foncier de la ville de Conakry." Rapport de première phase. Paris. 137p.
- Binet, C. 1988. "La mise en oeuvre des systèmes d'informations urbaines : problèmes et perspectives." In *ISTED, Gestion urbaine et développement*, 20-22 septembre. pp. 311-315.
- Boly, M., et B. Zougrana. 1988. "Urbanisme opérationnel et gestion foncière au Burkina Faso." In *ACCT, 1988 (op Cité)*, pp. 229-255 ; "La réforme de la gestion foncière urbaine au Burkina Faso : aspects techniques et juridiques." In *ACCT, 1988*, pp. 429-439.
- Boursier, Ph. 1988. "Problèmes posés par le choix et la mise en oeuvre d'un système d'information urbaine." In *ISTED, Gestion urbaine et développement*, 20-22 septembre. pp. 311-315.
- Brun, F., et B. Samoullier. 1988. "Un système de gestion de banque de données urbaines : méthodes, concepts et applications." In *ACCT, 1988*, pp. 367-378.

- Chouguy, N. 1988. "Situation foncière urbaine au Tchad." In ACCT, 1988, pp. 441–450.
- Ciss, B. 1984. "Les aspects fonciers de la construction problématique des réserves foncières." Communication présentée au séminaire pour l'étude de la "relance de la construction," (6–7 janvier.) 13 p.
- Crémont, D. 1986. "Evolution des techniques cadastrales, technologies, niveaux de précision et coûts." In *La gestion foncière au Maroc et en Tunisie*, Actes du symposium, Barcelone, 22–25 septembre (Ed. Bank mondiale) pp. 157–188.
- Dale, P.F. 1987a. "Future Directions for Cadastral Studies." Land Information System Seminar, World Bank, Washington, D.C. 14 p.
- Dale, P.F. 1987b. "Investigations into Existing Land Information Systems : Some Suggestions." Land Information Systems Seminar, World Bank, Washington, D.C. 8 p.
- DECADE (Décision, cartographie, développement). 1984. *Cartographie et développement, mémento de la cartographie à l'usage de la planification et de l'aménagement*. Ministère de coopération et développement. Paris : La Documentation française. 181 p.
- Diallo, F. 1987. "La gestion du domaine foncier à Bamako : l'expérience du projet urbain du Mali. Aspects administratifs et fiscaux." 11 p.
- Dillinger, W. 1989. "Urban Property Taxation in Developing Countries." PPR Working Papers, Washington, D.C. : World Bank. August. 52 p.
- Direction générale des impôts et Direction générale pour les relations avec le public, ed. 1985. *Le cadastre français*. Janvier. Paris. 45 p.
- Doebele, A.W. 1983. "The Evolution of Concepts of Urban Land Tenure." In *Developing Countries*. Habitat International. September. 40 p.
- Doebele, A.W. 1986. "Recent Developments in Land Management Techniques." A paper presented at the 5th ASEAN Planning and Housing Convention, Bangkok, January 22–25. 21 p.
- Dolstra, O., et M. Galema 1987. "Accuracy in Counting Houses Using Small Format Aerial Photographs." In *ITC Journal* (3.) pp. 254–259.
- Dreyer, N. 1990. "Conditions nécessaires à la réalisation d'un système d'informations urbaines à Dakar." Mémoire de DESS. Université de Paris VIII, Institut Français d'Urbanisme, Paris. 104 p.
- Dunkerley, H. 1988. "Land Information Systems in *Developing Countries* : The Requirements and Resources. Low Cost Land Information System Conference, Queensland, Australia. 17 p.

- Durand-Lasserve, A. 1986. *L'exclusion des pauvres dans les villes du Tiers-Monde*. Paris : L'Harmattan. 198 p.
- Durand-Lasserve, A. 1989. "Projet de régularisation : restructuration de Dalifort. Proposition d'un système d'information foncière." GTZ Sum Consult., 12 p.
- Durand-Lasserve, A., et J.F. Tribillon. 1986. "Pratiques foncières et orientations politiques." INTERURBA, Conakry. 81 p.
- Eichhorn, G. 1986. "From Land Registry to Land Information System." Darmstadt. Germany. 13 p.
- Epstein, E.F. et T.D. Duchesneau. 1988. *The Use and Value of a Geodetic Reference System*. Orono: University of Maine and Fed. Geodetic Control Committee. April. 38 p.
- Fathallah, S. 1990. "L'offre française en matière de systèmes d'information géographique. Rapport d'étude." In *Les besoins et la demande des pays en développement en matière de systèmes d'information foncière Contrat plan urbain*. CNRS. 112 p.
- Furmston, B.E., et L.T. Logan. 1987. "Land Information Systems." In *Developing Countries*, survey review, 29, 225. July. pp. 131–142.
- Garba, Yacouba. 1988. "Mise en place d'un système d'information foncière au Niger." In ACCT, 1988. pp. 421–428.
- Gastaldi, J. 1989. "Problèmes fonciers en Côte d'Ivoire." 27 p.
- Giraudin, Ph. 1989. "La fonction des systèmes d'informations urbaines et leur mise en oeuvre." IGN. 9 p.
- Groupe Huit. 1990. "Méthodologie d'enquête et d'exploitation d'un fichier simplifié de parcelles à N'Djamena." Paris. 157 p.
- Groupe Huit, BCEOM. 1989. "Etude du Second projet urbain du Burkina Faso."
- Henssen, J.L.G. 1987a. "Land Registration as a Requirement of Land Acquisition and Land Disposal." In seminar on "Illegal Commercial Land Subdivision," Institute for Housing Studies, Rotterdam, January 12–14. 8 p.
- Henssen, J.L.G. 1987b. "Land Registration (including Cadastre) as a Prerequisite for Housing the Poor." In *ITC Journal*. pp. 260–262.
- Holstein. 1989. Urban Land Management Seminar. The World Bank/IFC/MIGA. Annapolis, Md., December 13–14.
- IAURIF, ICEA, Plan Urbain. 1986 et 1989. "Expérimentation d'une méthode simplifiée de données urbaines à Bouaké, Côte d'Ivoire."

- IDE (de la Banque mondiale), CNUEH, ENA Abidjan, CRAU. 1987. "Urbanisation, décentralisation et mobilisation des ressources", "Les aspects fonciers de la gestion municipale." Rapports du Séminaire sur la gestion et les finances municipales, Abidjan, Côte d'Ivoire, 16 février – 14 mars. 112 p.
- Institut international d'administration publique. 1988. "Repérage de l'occupation foncière : cadastre et autres modes d'investigation." In *La gestion des collectivités locales*. Paris : Ministère des affaires étrangères, Ministère de la coopération.
- Institut international d'administration publique. 1988. "Système d'exploitation pour l'urbanisme d'informations localisées." IAURIF, Paris.
- Institut international d'administration publique, Système RIAU. 1988. "Registre immobilier pour l'action urbaine." Groupe Huit, Paris.
- Lawrance, J.C.D. 1984. "Cadasters and Land Registration." A paper presented to the International Workshop on Land Tenure Administration. August 20–24. Salvador, Bahia, Brazil. 11 p.
- Lawrance, J.C.D. 1985. "Land Adjudication." February. 42 p.
- Lebris, E. et E. Le Roy. 1982. *Enjeux fonciers en Afrique Noire*. Karthala Paris, 426 p.
- Lebris, E. et E. Le Roy. 1983. "Les politiques foncières étatiques en Afrique Noire, enjeux et perspectives." LAJP, Université de Paris I, Paris. 285 p.
- "Les logiciels de gestion du droit et des sols." 1986. In *Urbacub*, n°5 (octobre).
- Le Roy, E. 1982. "Introduction à l'étude des droits étatiques en Afrique Noire." In *Encyclopédie juridique de l'Afrique*. Vol. 1. Dakar : NEA.
- Locatelli, J.C. 1988. "Etablissement d'un cadastre dans les pays en développement: les conditions relatives à son informatisation et à son actualisation." In ACCT, 1988, pp. 461–474.
- Malela, J. 1988. "La nouvelle loi foncière et la politique de gestion foncière au Congo." In ACCT, 1988, pp. 207–224.
- Massiah, G. et J.F. Tribillon. 1988. "Villes en développement." Essai sur les politiques urbaines dans le Tiers-Monde. *La Découverte* (Paris). 320 p.
- McAuslan, P. 1989. "Land Law and Registration. Issues and Options." Paper presented at "Urban Land Management Seminar," Annapolis, Md., December 13–14. : World Bank/IFC/MIGA. 12 p.
- McDonald, B. 1985. "Comparisons among Land Records of the European Colonies and Other Improved Systems Used." In *Developing Countries*. A report prepared for the Water and Urban Development Department of the World Bank. Washington D.C. February. 34 p.

- McEwen, A.L. 1985. "Legal Cadastral Records." March. 15 p.
- Meltz, S.J. 1988. "An Approach for Implementing Land Information Systems for Rural and Urbanizing Countries." In *Surveying and Mapping* 48 (1) March. pp. 35–41.
- Ministère de la coopération. 1990. "Rapport provisoire du groupe de travail sur les services publics urbains marchands." Paris. 28 p.
- Ministère de la coopération et du développement. 1990. "Etude d'une méthodologie en vue de l'identification et la préparation de projets." In *Systèmes de gestion de données urbaines localisées*. Octobre. Paris. 34 p.
- Ministère de la coopération et du développement (CCCE). 1990. In *Coopération française pour le développement urbain*. Octobre. Paris. 90 p.
- Morgan, Glenn. 1985. Land Information Systems. "Design Considerations for the Organization of Supporting Technologies." World Bank Cartography Division. Washington, D.C. 21 p.
- Moskovitz, D. and D. Mammen. 1984. "Information Technologies in Government Organizational and Managerial Issues." A paper prepared for the International Seminar on Information Systems for Urban and Regional Planning. Kawasaki City, Japan, October 3–6. 22 p.
- Muller, G. 1983. "Eléments d'une politique de développement des systèmes traitant des informations urbaines." Direction régionale de la construction et de l'urbanisme, Daloa, Côte d'Ivoire. 21 p.
- ORSTOM. 1986. *Traitement des données localisées, l'infographie à l'ORSTOM*. Collection colloques et séminaires. Paris : ORSTOM. 303 p.
- Payne, G. 1988. *Unregulated Urban Housing Submarkets in the Third World: A Review of the Literature*. London: ODA/Oxford Polytechnic.
- Pelletier, F. 1991. *Outils de traitement des données urbaines*. Réseau ADOC-Orstom. Février. 90 p.
- Perier, R. 1991. "Le registre foncier urbain de Parakou." In *Villes en développement*. (ISTED) n° 11 (mars).
- Perrin, L. 1989. "Les techniques d'information foncière." *Etudes foncières*, n° 45 (décembre). pp. 26–32.
- Perrin, L. 1990. "The Development of Urban Fringe Settlements in Sub-Saharan Africa : A G.I.S. Model of Informal Urbanization Based on Remotely Sensed Data." Thesis, Doctorate of Design Program. Graduate School of Design, Harvard University, Cambridge, Mass. October. 231 p.

- Pornon, H. 1989. "Systèmes d'information géographique : des concepts aux réalisations." Paris : Co-édité avec le STU. 12 p.
- Prouzet, M. 1986. "Comment concevoir une banque de données foncières ? Le cas du Cameroun." In *Etudes foncières*, n° 32. France, ADEF. pp. 40–47.
- Prouzet, M. 1989. "Réflexions cursives au sujet du montage des projets "cadastres" dans les pays en développement à partir d'exemples choisis." Communication aux journées internationales de Lille, 6–10 Novembre 1989. 11 p.
- Prud'homme, R. 1989. "Problèmes de décentralisation." In Séminaire sur le renforcement des administrations locales en Afrique sud-saharienne. Poretta-Terme, Bologna, Italie. Banque mondiale, FAC, USAID. Mars. 9 p.
- Prud'homme, R. 1989. "Mobilisation interne des ressources au niveau local : fiscalité et redevances." In Séminaire sur le renforcement des administrations locales. Op. cité. 13 p.
- Renard, V. 1987. "Principes et modalités d'une récupération des plus-values foncières." In *Le financement des équipements publics de demain*. Sous la direction de G. TERNY et R. Prud'homme. Ch. 12, pp. 279–293.
- République du Bénin. 1990. Service d'études régionales d'habitat et d'aménagement urbain. "Notes sur l'avancement du projet : Registre foncier urbain de Parakou : Expérience d'amélioration des recettes fiscales." Octobre. 17 p.
- République du Sénégal. 1986. Ministère de l'économie et des finances. Direction générale des impôts et des domaines. Direction du cadastre. "Le cadastre fiscal Sénégalais." Etude de factibilité. Réflexion et proposition concernant l'informatisation du cadastre fiscal. Déroulement des travaux. 29 p.
- Réseau ADOC-ORSTOM. 1990 et 1991. "Amélioration des outils de connaissance pour la gestion urbaine dans les pays en développement." Lettre d'information. n° 1 à 4.
- REXCOOP (France). 1985. "Programmation et gestion foncière dans les villes des pays en développement". Rapport du groupe de travail, programme interministériel. Décembre. 112 p.
- REXCOOP (France). 1986. "Problématique foncière et coopération." Dossier des journées d'études organisées à Paris les 9 et 10 janvier. Plan urbain, ACA. 60 p.
- Research Triangle Institute, North Carolina. 1989. "Enquête cadastrale simplifiée pour Ziguinchor : évaluation des besoins du système et plan d'application." Février. 28 p.
- Saint-Vil, J. 1990. "Note sur l'organisation du système d'information foncière à Abidjan." 10 p.

- Samoullier, B. et J. Liard. 1986. "La gestion de l'information géographique : systèmes et méthodes." 5 p.
- SEDES. 1986. "Le marché des logiciels de cartographie numérique." Rapport de synthèse.
- SERHAU. 1990. "Note sur l'avancement du projet : registre foncier urbain de Parakou. Expérience d'amélioration des recettes fiscales." Service d'études régionales d'habitat et d'aménagement urbain, Cotonou. 17 p.
- SIAGE. 1989. "Mise en place d'un système d'information urbain." Agence urbaine de Casablanca. Mission d'identification de projet. Montpellier. 10 p.
- SIP, Mairie de Paris. 1988. "Les maquettes du système d'information sur les parcelles." Octobre. 10 p.
- Touré, M.S. 1988. "La cartographie polyvalente numérique à Bamako." In ACCT, 1988, pp. 411–419.
- Tribillon, J.F. 1983. "Maîtrise et réalité des problèmes fonciers dans les pays en développement." In *Les cahiers de l'urbanisme et du logement*. Paris : MUL. pp. 27–31.
- Tribillon J.F. 1985. "La production de la ville en Afrique." In *Etudes foncières*, n° 29. 45–50 p.
- Tribillon, J.F. 1986. "Interventions foncières dans les villes africaines : leçons d'expériences." In *Le mois en Afrique*, n° 247–248, août-septembre, pp. 52–65.
- USAID-RHUDO-NENA. 1988. "Actes du séminaire régional sur le système foncier urbain." Lisbonne, Portugal, 19–23 juin. 243 p.
- Vénard, J.L. 1990. "Systèmes de gestion de données urbaines localisées." Paris : AREA International. 34 p.
- Vénard, J.L. 1991. "Les systèmes de gestion de données urbaines localisées." In *Villes en développement* (ISTED). Mars. pp. 2–4.
- World Bank. 1985. "Developing Cadastral Systems," *Urban Edge* 13 (6). June/July. Washington, D.C.
- 1989. "Developing Cadastral Systems," *Urban Edge* 13 (8). October. Washington, D.C.
- Yahya, S. 1982. "House Registration Handbook : A Model for Registering Houses and Plots." In "Unplanned Settlements." Urban Development Department Technical Paper No. 4, World Bank, Washington, D.C. 75p.

Distributors of World Bank Publications

ARGENTINA
Carlos Hirsch, SRL
Galeria Guemes
Florida 165, 4th Floor-Ofc. 453/465
1333 Buenos Aires

**AUSTRALIA, PAPUA NEW GUINEA,
FIJI, SOLOMON ISLANDS,
VANUATU, AND WESTERN SAMOA**
D.A. Information Services
648 Whitehorse Road
Mitcham 3132
Victoria

AUSTRIA
Gerold and Co.
Graben 31
A-1011 Wien

BANGLADESH
Micro Industries Development
Assistance Society (MIDAS)
House 5, Road 16
Dhanmondi R/Area
Dhaka 1209

Branch offices:
Pine View, 1st Floor
100 Agrabad Commercial Area
Chittagong 4100

BELGIUM
Jean De Lannoy
Av. du Roi 202
1060 Brussels

CANADA
Le Diffuseur
151A Boul. de Mortagne
Boucherville, Québec
J4B 5E6

Renouf Publishing Co.
1294 Algoma Road
Ottawa, Ontario
K1B 3W8

CHILE
Invertec IGT S.A.
Av. Santa Maria 6400
Edificio INTEC, Of. 201
Santiago

CHINA
China Financial & Economic
Publishing House
8, Da Fo Si Dong Jie
Beijing

COLOMBIA
Infoelace Ltda.
Apartado Aereo 34270
Bogota D.E.

COTE D'IVOIRE
Centre d'Édition et de Diffusion
Africaines (CEDA)
04 B.P. 541
Abidjan 04 Plateau

CYPRUS
Center of Applied Research
Cyprus College
6, Diogenes Street, Engomi
P.O. Box 2006
Nicosia

DENMARK
Samfundslitteratur
Rosenoerens Allé 11
DK-1970 Frederiksberg C

DOMINICAN REPUBLIC
Editora Taller, C. por A.
Restauración e Isabel la Católica 309
Apartado de Correos 2190 Z-1
Santo Domingo

EGYPT, ARAB REPUBLIC OF
Al Ahram
Al Galaa Street
Cairo

The Middle East Observer
41, Sherif Street
Cairo

FINLAND
Akateeminen Kirjakauppa
P.O. Box 128
SF-00101 Helsinki 10

FRANCE
World Bank Publications
66, avenue d'Iéna
75116 Paris

GERMANY
UNO-Verlag
Poppelsdorfer Allee 55
D-5300 Bonn 1

HONG KONG, MACAO
Asia 2000 Ltd.
46-48 Wyndham Street
Winning Centre
2nd Floor
Central Hong Kong

HUNGARY
Foundation for Market Economy
Dombóvári Ut 17-19
H-1117 Budapest

INDIA
Allied Publishers Private Ltd.
751 Mount Road
Madras - 600 002

Branch offices:
15 J.N. Heredia Marg
Ballard Estate
Bombay - 400 038

13/14 Asaf Ali Road
New Delhi - 110 002

17 Chittaranjan Avenue
Calcutta - 700 072

Jayadeva Hostel Building
5th Main Road, Gandhinagar
Bangalore - 560 009

3-5-1129 Kachiguda
Cross Road
Hyderabad - 500 027

Prarthana Flats, 2nd Floor
Near Thakore Baug, Navrangpura
Ahmedabad - 380 009

Patiala House
16-A Ashok Marg
Lucknow - 226 001

Central Bazaar Road
60 Bajaj Nagar
Nagpur 440 010

INDONESIA
Pt. Indira Limited
Jalan Borobudur 20
P.O. Box 181
Jakarta 10320

IRAN
Kowkab Publishers
P.O. Box 19575-511
Tehran

IRELAND
Government Supplies Agency
4-5 Harcourt Road
Dublin 2

ISRAEL
Yozmot Literature Ltd.
P.O. Box 56055
Tel Aviv 61560

ITALY
Licosa Commissionaria Sansoni SPA
Via Duca Di Calabria, 1/1
Casella Postale 552
50125 Firenze

JAPAN
Eastern Book Service
Hongo 3-Chome, Bunkyo-ku 113
Tokyo

KENYA
Africa Book Service (E.A.) Ltd.
Quaran House, Mfangano Street
P.O. Box 45245
Nairobi

KOREA, REPUBLIC OF
Pan Korea Book Corporation
P.O. Box 101, Kwangwhamun
Seoul

Korean Stock Book Centre
P.O. Box 34
Yeoeido
Seoul

MALAYSIA
University of Malaya Cooperative
Bookshop, Limited
P.O. Box 1127, Jalan Pantai Baru
59700 Kuala Lumpur

MEXICO
INFOTEC
Apartado Postal 22-860
14060 Tlalpan, Mexico D.F.

NETHERLANDS
De Lindeboom/InOr-Publikaties
P.O. Box 202
7480 AE Haaksbergen

NEW ZEALAND
EBSCO NZ Ltd.
Private Mail Bag 99914
New Market
Auckland

NIGERIA
University Press Limited
Three Crowns Building Jericho
Private Mail Bag 5095
Ibadan

NORWAY
Narvesen Information Center
Book Department
P.O. Box 6125 Etterstad
N-0602 Oslo 6

PAKISTAN
Mirza Book Agency
65, Shahrah-e-Quaid-e-Azam
P.O. Box No. 729
Lahore 54000

PERU
Editorial Desarrollo SA
Apartado 3824
Lima 1

PHILIPPINES
International Book Center
Suite 1703, Cityland 10
Condominium Tower 1
Ayala Avenue, H.V. dela
Costa Extension
Makati, Metro Manila

POLAND
International Publishing Service
Ul. Piekna 31/37
00-677 Warszawa

For subscription orders:
IPS Journals
Ul. Okrezna 3
02-916 Warszawa

PORTUGAL
Livraria Portugal
Rua Do Carmo 70-74
1200 Lisbon

SAUDI ARABIA, QATAR
Jarir Book Store
P.O. Box 3196
Riyadh 11471

**SINGAPORE, TAIWAN,
MYANMAR, BRUNEI**
Gower Asia Pacific Pte Ltd.
Golden Wheel Building
41, Kallang Pudding, #04-03
Singapore 1334

SOUTH AFRICA, BOTSWANA
For single titles:
Oxford University Press
Southern Africa
P.O. Box 1141
Cape Town 8000

For subscription orders:
International Subscription Service
P.O. Box 41095
Craighall
Johannesburg 2024

SPAIN
Mundi-Prensa Libros, S.A.
Castello 37
28001 Madrid

Libreria Internacional AEDOS
Conseil de Cant, 391
08009 Barcelona

SRI LANKA AND THE MALDIVES
Laka House Bookshop
P.O. Box 244
100, Sir Chittampalam A.
Gardiner Mawatha
Colombo 2

SWEDEN
For single titles:
Fritzes Fackboksföretaget
Regeringsgatan 12, Box 16356
S-103 27 Stockholm

For subscription orders:
Wennergren-Williams AB
P. O. Box 1305
S-171 25 Solna

SWITZERLAND
For single titles:
Librairie Payot
Case postale 3212
CH 1002 Lausanne

For subscription orders:
Librairie Payot
Service des Abonnements
Case postale 3312
CH 1002 Lausanne

THAILAND
Central Department Store
306 Silom Road
Bangkok

**TRINIDAD & TOBAGO, ANTIGUA,
BARBUDA, BARBADOS,
DOMINICA, GRENADA, GUYANA,
JAMAICA, MONTSERRAT, ST.
KITTS & NEVIS, ST. LUCIA,
ST. VINCENT & GRENADINES**
Systematics Studies Unit
#9 Watts Street
Curepe
Trinidad, West Indies

UNITED KINGDOM
Microinfo Ltd.
P.O. Box 3
Alton, Hampshire GU34 2PG
England

Publications PGU:

- PGU 1 *La réforme de l'impôt foncier urbain: Principes directeurs et recommandations.* William Dillinger.
- PGU 2 *Les effets induits par l'énergie sur l'environnement dans le secteur urbain.* Josef Leitmann.
- PGU 3 *Différentes approches de contrôle de la pollution et de gestion des déchets: Instruments réglementaires et économiques.* Janis D. Bernstein.
- PGU 4 *L'évaluation des marchés fonciers: Un nouvel instrument de gestion urbaine.* David E. Dowall.
- PGU 5 *La réforme des politiques foncières urbaines dans les pays en développement.* Catherine Farvacque, Patrick McAuslan.
- UMP 6 *A Review of Environmental Health Impacts in Developing Country Cities.* David Bradley, Carolyn Stephens, Trudy Harpham, Sandy Cairncross.
- UMP 7 *A Framework for Reforming Urban Land Policies in Developing Countries.* David E. Dowall, Giles Clarke.
- PGU 8 *Conditions de mise en place des systèmes d'information foncière dans les villes d'Afrique sud-saharienne francophone.* Alain Durand Lasserre.
- UMP 9 *Urban Applications of Satellite Remote Sensing and GIS Analysis.* Bengt Paulsson.
- UMP 10 *Utility Mapping and Record Keeping for Infrastructure.* David Pickering, Jonathan M. Park, David H. Bannister.
- UMP 11 *Elements of Urban Management.* Kenneth J. Davey.
- UMP 12 *Land Use Considerations in Urban Environmental Management.* Janis D. Bernstein.
- UMP 13 *Private Sector Participation in Municipal Solid Waste Services in Developing Countries.* Sandra Cointreau-Levine.
- UMP 14 *Rapid Urban Environmental Assessment: Methodology and Preliminary Findings, Vol. 1.* Josef Leitmann.
- UMP 15 *Rapid Urban Environmental Assessment: Tools and Outputs, Vol. 2.* Josef Leitmann.
- UMP 16 *Decentralization and its Implications for Urban Service Delivery.* William Dillinger.
- UMP 17 *Strategic Options for Urban Infrastructure Management.* William F. Fox.
- UMP Working Paper No. 1 *Environmental Innovation and Management in Curitiba, Brazil.* Jonas Rabinovitch, Josef Leitmann.

Pour de plus amples renseignements sur les publications du PGU, prière de s'adresser à:

Coordonnateur du Programme de gestion urbaine
Division de la coopération technique
Centre des Nations Unies pour les
établissements humains (Habitat)
P.O. Box 30030
Nairobi, Kenya
Telephone: 254-2-623218/623207
Facsimile: 254-2-624264/624266



Banque mondiale

Siège

1818 H Street N.W.
Washington, D.C., 20433
Etats-Unis

Téléphone: (202) 477-1234
Télécopie: (202) 477-6391
Télex: WUI 64145 WORLDBANK
RCA 248423 WORLDBK
Adresse télégraphique:
INTBAFRAD WASHINGTONDC

Bureau européen

66, avenue d'Iéna
75116 Paris
France

Téléphone: (1) 40.69.30.00
Télécopie: (1) 40.69.30.66
Télex: 640651

Bureau de Tokyo

Kokusai Building
1-1, Marunouchi 3-chome
Chiyoda-ku, Tokyo 100,
Japon

Téléphone: (3) 3214-5001
Télécopie: (3) 3214-3657
Télex: 26838



Programme de gestion urbaine

Chef

Division de la coopération
technique
Centre des Nations Unies pour
les établissements humains
(Habitat)
P.O. Box 30030
Nairobi, Kenya
Téléphone: 254-2-623218/623207
Télécopie: 254-2-624264/624266

Chef

Division du développement
urbain
Banque mondiale
1818 H St. N.W.
Washington, D.C. 20433
Etats-Unis
Téléphone: 1-202-473-1015
Télécopie: 1-202-522-3232

Director adjoint

Division du programme mondial
et du programme interrégional
DPMI/PNUD
Nations Unies
304 E. 45th Street
New York, N.Y. 10017
Etats-Unis
Téléphone: 1-212-9065858
Télécopie: 1-212-9066350

Coordonnateur régional pour
l'Afrique
Programme de gestion urbaine
Plot 146, Airport West
P.O. Box 9698, K.I.A.
Accra, Ghana
Téléphone: 233-21-772561
Télécopie: 233-21-773106

Coordonnateur régional pour
les Etats arabes
Programme de gestion urbaine
3B, Bahgat Ali St.
7th Floor
Cairo, Egypte
Téléphone: 20-2-3400052
20-2-3408284
20-2-3417879
Télécopie: 20-2-3413331

Coordonnateur régional pour
l'Asie et le Pacifique
Programme de gestion urbaine
Asian & Pacific
Development Centre
Pesiaran Duta
P.O. Box 12224
50770 Kuala Lumpur
Malaisie
Téléphone: 60-3-2532934
60-3-2532935
Télécopie: 60-3-2532932

Coordonnateur régional pour
l'Amérique latine et les Caraïbes
Programme de gestion urbaine
Av. Naciones Unidas 1084
Ed. Bco. La Previsora
Torre B. Ap. 612
Casilla 17-17-1449
Quito, Equateur
Téléphone: 593-2-462132
593-2-463007
593-2-462136
Télécopie: 593-2-462134
Internet: lac@pgu.ec