

mai 2014

## Renforcer la sécurité des PDI en matière d'occupation foncière

Shobha Rao et Jan Turkstra

**Maslakh dans l'ouest de l'Afghanistan est un exemple de la manière dont la nouvelle politique de l'Afghanistan sur les PDI se traduit dans la réalité. S'il est un succès ce projet garantira aux PDI la sécurité foncière en milieu urbain et servira de précédent en matière d'intégration locale des PDI partout en Afghanistan, une question jusqu'ici particulièrement litigieuse et politisée.**

En Afghanistan, la tendance à l'urbanisation rapide est semblable à celle d'autres pays similaires dans le monde. Il est aussi de plus en plus fréquent qu'en Afghanistan les PDI se tournent vers les villes comme refuge, que ce soit à plus ou moins long terme pour y chercher la sécurité, un meilleur accès aux services publics, de meilleures possibilités de subsistance ou pour y retrouver un réseau familial ou des liens sociaux. Le taux d'urbanisation en Afghanistan est de 5% par an, l'un des plus élevés dans le monde. L'une des manifestations de cette urbanisation rapide est la croissance des zones d'habitation spontanée; à Kaboul, environ 70% de la population vit dans des quartiers informels.

Partout en Afghanistan, les familles de PDI qui vivent en milieu urbain connaissent des conditions précaires. Une étude conjointe de la Banque mondiale et du HCR menée dans trois zones urbaines d'Afghanistan<sup>1</sup> a montré que les PDI urbains étaient plus vulnérables et moins bien lotis que la population urbaine pauvre non déplacée, et qu'ils avaient encore plus de probabilité d'être sans emploi, de ne pas disposer d'un logement décent et de souffrir d'insécurité alimentaire. Seul un tiers des personnes ayant fait l'objet de l'enquête avait accès à de l'électricité et à des installations d'assainissement et disposait d'un approvisionnement suffisant en eau.

L'un des problèmes traités par la nouvelle Politique nationale afghane sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (Stratégie politique sur les PDI) est le droit à un logement décent et l'accès à la sécurité foncière (article 7.1.3). Cette stratégie souligne que l'un des obstacles majeurs que rencontrent les PDI en Afghanistan lorsqu'ils cherchent un logement approprié est le manque d'accès à des terrains et à la sécurité foncière - ce qui force les PDI à vivre dans des zones d'habitat informel où ils risquent d'être expulsés de force et brutalisés. La stratégie sur les PDI demande aux gouvernements locaux d'identifier des terrains disponibles, de prendre des dispositions claires avec les propriétaires de terrains et les communautés hôtes concernés et de fournir des logements transitoires d'urgence

pour les PDI qui sont sans abris, si nécessaire avec l'aide de la communauté humanitaire. La stratégie enjoint aux instances gouvernementales : a) de prendre des mesures pour garantir que les PDI se trouvant dans des zones d'habitat informel aient le droit d'améliorer leur logement afin de remplir les normes minimales internationalement convenues établies par Sphère<sup>2</sup> en matière d'abris d'urgence, b) d'étudier les initiatives au niveau communautaire concernant le prêt, la location ou la vente de terrains concernant les zones où des PDI sont installés, et c) d'identifier d'autres options susceptibles de conférer aux PDI un degré de sécurité en matière foncière, et notamment différents régimes d'*usufruit*<sup>3</sup>.

La propriété de la terre est fortement contestée en Afghanistan et les conflits fonciers sont parmi les plus fréquents. Les revendications foncières multiples et contestées ont souvent des racines historiques et surgissent de litiges concernant des successions. L'augmentation de la population, le retour de réfugiés en nombres importants et les occupations illégales et/ou secondaires d'habitations et de terrains sont autant de facteurs qui s'ajoutent à ces problèmes fonciers. Résoudre ce type de litiges est compliqué parce qu'en Afghanistan la loi coutumière, la charia et loi de l'État fonctionnent de manière simultanée, et que la loi de l'État comporte des lacunes conséquentes en matière foncière qui touchent autant les milieux urbains que ruraux.

Parmi certains des problèmes fonciers les plus courants en Afghanistan il convient de citer: l'accaparement de terres par des élites puissantes ou des seigneurs de la guerre; des litiges fonciers entre nomades Kuchis et villageois sédentaires; des tensions sur la longueur du délai pour que des terres « non occupées » deviennent réellement « sans propriétaire »; des revendications multiples sur certains terrains, particulièrement lorsque sont impliqués des commandants puissants et des seigneurs de la guerre qui utilisent la terre comme moyen pour établir leur clientélisme politique. La propriété foncière concernant des terrains urbains à valeur élevée est encore

plus politisée, et de nombreux maires ou partis politiques ont des attitudes fortement polarisées. L'appartenance ethnique est clairement un facteur déterminant dans de nombreuses situations dans la mesure où les autorités locales craignent que l'arrivée d'autres groupes ethniques puisse modifier la démographie, et par voie de conséquence l'équilibre politique d'une zone.

### Maslakh et d'autres zones d'installation informelle à Hérat

La zone d'installation de PDI de Maslakh se situe dans la banlieue de la ville d'Hérat et à une époque elle a abrité plus de 350 000 déplacés ce qui en a fait le plus grand camp de PDI en Afghanistan et l'un des plus grands camps dans le monde. Début 2002, la population de Maslakh était estimée à 120 000 personnes. Fin 2002 les distributions d'assistance en masse, particulièrement de nourriture, ont été progressivement supprimées dans le cadre du processus de planification du retour<sup>4</sup>, et le camp a été officiellement fermé en 2005. Par la suite, le gouvernement a adopté différentes approches dans sa manière de traiter les résidents de cette zone d'installation, leur accordant à certains périodes le statut de PDI, crucial pour avoir accès à l'assistance et aux services humanitaires, et le leur refusant à d'autres.

À côté de Maslakh, il existe actuellement quatre autres zones d'installation informelle accueillant des PDI à Hérat: Shaidayee, Minaret et Firqa à l'intérieur des limites de l'agglomération d'Hérat et Kamarkala à la périphérie. Selon les données actuelles sur la population, Maslakh compteraient 3648 familles (17 0933 personnes), Minaret 581 familles (2950 personnes) et Shaidayee 2188 familles (10 431 personnes). Maslakh se trouve située à 13 km à l'extérieur des limites de la ville d'Hérat sur des terrains appartenant à l'Afghanistan Land Authority (ARAZI) alors que Minaret et Shaidayee se trouvent situées à l'intérieur des limites de la ville, Minaret sur des terrains appartenant au ministère de l'Intérieur et Shaidayee sur des terrains municipaux. Les PDI de Minaret, Shaidayee et Maslakh ont tous reçu des avis d'expulsion et ont fait pression pendant toutes ces années pour que des terrains leur soit accordés ou pour obtenir la permission de rester où ils se trouvent. Les PDI de Shaidayee se sont même adressés au Président Karzai qui a accepté de les éloigner de la route principale vers un terrain vacant proche des montagnes de Shaidayee. Toutefois, parce qu'il y a des câbles électriques à haute tension dans cette zone et qu'il n'y a pas assez d'eau, les PDI n'ont pas eu la possibilité de se réinstaller sur ce site. Les PDI restent extrêmement

vulnérables, ils ont des revenus très faibles et un accès très limité aux infrastructures et aux services. Parce qu'ils n'ont ni accès à des terres ou à des abris durables, ni aucune perspective d'accéder à la sécurité foncière, ils n'ont aucun espoir de rompre le cycle de l'exclusion et de la pauvreté.

Jusqu'à début 2013, les autorités ne considéraient pas ces PDI comme des citoyens permanents d'Hérat mais les consultations de la Stratégie sur les PDI semblent avoir entraîné des changements minimes d'attitude de la part des élites politiques qui acceptent maintenant de reconnaître que ces PDI ne vont pas retourner dans leurs lieux d'origine. La seule solution durable pour eux est l'intégration locale et le gouvernement semble enfin vouloir accepter la rénovation et la régularisation de la zone d'installation de Maslakh – ce qui constitue une avancée majeure.

En quoi ce qui se passe dans la zone d'installation de Maslakh est-il différent des autres sites du programme d'attribution de terres (Land Allocation Scheme - LAS) qui a lieu en Afghanistan ? Ces sites LAS sont des zones de terres divisées en parcelles désignées pour être données ou vendues aux bénéficiaires (principalement des réfugiés, des rapatriés ou des PDI) en vertu des dispositions spécifiques du Décret présidentiel 104. Ce programme a été initié en 2005 par le gouvernement en vue d'atténuer l'impact négatif de la pénurie de terres et de logements pour les réfugiés de retour. Les sites du programme d'attribution de terres se trouvent dans différentes provinces et dépendent de l'administration du ministère des Réfugiés et du Rapatriement. Toutefois, ce programme a été très critiqué pour différentes raisons.

En général, le taux d'occupation des sites du programme d'attribution de terres est plutôt faible, et des allégations ont été faites disant que les parcelles avaient été attribuées non pas à des familles qui en avaient besoin mais à des gens qui cherchaient à spéculer sur les terres. Bien plus, les sites de ce programme se trouvent tous à distance des villes, ce qui implique la nécessité de fournir des services essentiels (eau, écoles, centres médicaux, etc.) ainsi que des possibilités de subsistance; en conséquences la viabilité de ces sites dépend très fortement d'un soutien financier extérieur, ce qui en dernière instance n'est pas durable. (À Hérat le site du programme d'attribution de terres est situé en bordure de la route principale vers l'Iran, à plus de 30 km à l'ouest de la ville d'Hérat, sans aucune possibilité de subsistance à proximité ce qui lui donne un aspect de ville fantôme). En outre, le ministère des Réfugiés et du Rapatriement a jusqu'ici concentré

mai 2014

son allocation de sites sur les réfugiés de retour en ignorant les PDI, et encore aujourd'hui ces derniers sont supposés faire leur demande d'attribution de terres dans leurs lieux d'origine plutôt que dans les villes où ils se vivent actuellement.

Le défi fondamental consiste à fournir aux familles de PDI la sécurité foncière dans un endroit adapté et viable économiquement, et à améliorer progressivement ces zones en y assurant la fourniture des services essentiels et en y instaurant l'infrastructure nécessaire. Maslakh a pour avantage d'être situé à la périphérie de la zone développée de la ville d'Hérat mais sans être trop éloigné des possibilités d'emploi. En outre, Maslakh est situé sur des terrains publics ou de l'État, ce qui réduit les risques d'opposition politique au niveau local. Il existe en outre suffisamment de terrains adaptés à Maslakh pour y loger également les familles de PDI qui vivent actuellement à Minaret et Shaidayee. La situation centrale de Minaret et la position stratégique du camp de Shaidayee le long d'une route importante sont des facteurs qui interdisent la régularisation et l'amélioration de ces sites du fait de la valeur prohibitive des terrains concernés.

À l'heure actuelle, un projet conjoint UN-Habitat/HCR a pour objectif de répondre aux besoins urgents des familles qui vivent dans la zone d'installation de Maslakh en procédant à une formalisation de facto de la zone d'habitat, en mettant à disposition des services essentiels (initialement l'eau et les abris, et d'autres installations par la suite) et en apportant un soutien à la création de moyens de subsistance, le tout en appliquant les standards minimaux de Sphère comme point de départ. Au vu de la nature politiquement sensible de cette question, les agences ont planifié ce projet en collaboration étroite avec le gouverneur et la municipalité d'Hérat, avec la Direction indépendante de la gouvernance locale, le ministère des Réfugiés et du Rapatriement, le ministère du Développement urbain, le ministère de l'Agriculture, de l'Irrigation et du Bétail, et l'Autorité afghane de tutelle en matière foncière. L'UN-Habitat a mené des discussions à la fois avec les acteurs du gouvernement provincial et national



ONM/Marc Petzoldt

Destruction des abris du camp de PDI de Maslakh, Herat City, dans l'ouest de l'Afghanistan.

afin d'étudier la viabilité des différentes options de sécurité foncière qui pourraient s'appliquer aux PDI de Maslakh, notamment à travers le principe de l'usufruit (droits d'usage) ou de l'octroi de documents d'occupation, de titres fonciers individuels ou d'autres mécanismes de propriété foncière. On espère que le gouvernement acceptera l'une de ces options.

### Recommandations

Pour continuer à progresser vers des solutions durables à l'intention des PDI en Afghanistan, tout particulièrement à Maslakh mais aussi de manière générale, les mesures suivantes sont à entreprendre:

- Mener des enquêtes régulières pour déterminer le profil des bénéficiaires dans toutes les zones d'installation informelle d'Afghanistan afin d'éclairer les discussions touchant à des solutions durables et à une régularisation<sup>5</sup>.
- Préparer des plans d'accès à la sécurité foncière et les accompagner d'une prévision détaillée des services essentiels à fournir.
- Établir, en coordination avec le ministère des Réfugiés et du Rapatriement, le gouverneur et la municipalité d'Hérat des critères transparents d'admissibilité pour déterminer les allocations de terrains aux PDI de Maslakh.
- Mettre à disposition des PDI et des autres familles à faibles revenus (à Hérat et dans d'autres

mai 2014

provinces) de parcelles de terre plus nombreuses - dans des sites adaptés, c'est-à-dire à l'intérieur de des villes ou dans leur périphérie immédiate.

- Organiser un processus de consultation avec les PDI résidents au cours des étapes de planification et pendant la mise en œuvre, à travers par exemple l'établissement de conseils de développement communautaire constitués à la fois d'hommes et de femmes tels que proposé par l'UN-Habitat.
- Proposer des solutions de réinstallation, accompagnée du soutien et des incitations nécessaires, dans le cadre de l'ensemble des solutions politiques offertes aux PDI se trouvant dans des zones d'installation informelle.

Il est à espérer que Maslakh puisse devenir un modèle pour d'autres sites qui rencontrent des difficultés comparables ailleurs en Afghanistan. Et chose plus importante encore, cet exemple devrait encourager les élites politiques et les autres détenteurs de pouvoir à considérer les PDI non seulement comme des citoyens mais aussi comme des atouts pour leurs collectivités. À l'heure actuelle en Afghanistan, les causes structurelles du déplacement demeurent et pour cette raison il est encore plus crucial que la communauté internationale continue

de se concentrer sur des solutions durables à la situation des PDI de longue durée et poursuive son engagement auprès du gouvernement local et national pour réussir à les mettre en application.

**Shobha Rao** [shobha.rao@unhabitat-afg.org](mailto:shobha.rao@unhabitat-afg.org) est Coordinatrice du Groupe de travail logement, terre et propriété foncière, NORCAP, détachée auprès de l'UN-Habitat en Afghanistan. **Jan Turkstra** [jan.turkstra@unhabitat-afg.org](mailto:jan.turkstra@unhabitat-afg.org) est Conseiller en développement urbain, UN-Habitat en Afghanistan. [www.unhabitat.org/](http://www.unhabitat.org/)

1. Banque mondiale/HCR (Mai 2011) *Research study on IDPs in urban settings – Afghanistan*  
<http://tinyurl.com/WB-UNHCR-Afghanistan-May2011>
2. Les normes de Sphère Le Manuel Sphère énonce une série de principes communs et de standards minimums universels dans le but d'améliorer la qualité de l'intervention humanitaire. Les standards minimums couvrent quatre secteurs clés de l'assistance humanitaire visant à sauver des vies: l'approvisionnement en eau, l'assainissement et la promotion de l'hygiène; la sécurité alimentaire et la nutrition; les abris, l'habitat et les articles non alimentaires; et l'action sanitaire. [www.sphereproject.org/sphere/fr](http://www.sphereproject.org/sphere/fr)
3. Le droit d'un individu d'utiliser et de jouir d'un bien appartenant à un autre individu, à condition de n'en altérer ni en modifier la substance.
4. Un délai jusqu'à septembre 2004 a été concédé aux personnes déplacées de Maslakh pour s'enregistrer dans le cadre du processus de retour qui devait prendre fin au printemps 2005.
5. UN-Habitat/HCR (à paraître en 2014) *Local Integration of IDP families in Herat, Afghanistan: Phase 1a - Household and property survey and planning*.