



HAL
open science

Trois décennies de politiques de logement populaire à Khartoum : entre violence, clientélisme et consensus social

Alice Franck

► **To cite this version:**

Alice Franck. Trois décennies de politiques de logement populaire à Khartoum : entre violence, clientélisme et consensus social. *Politique africaine*, 2020, Soudan: Jusqu'au bout du régime al-Inqaz, 2020/2 (158), pp.149-174. 10.3917/polaf.158.0149 . hal-03118255

HAL Id: hal-03118255

<https://hal.science/hal-03118255v1>

Submitted on 1 Nov 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Alice Franck

Trois décennies de politiques de logement populaire à Khartoum : entre violence, clientélisme et consensus social

Cet article souhaite contribuer au débat général sur les politiques de logement populaire dans les villes du Sud en développant le cas de l'agglomération du Grand Khartoum. Il revient sur les trois décennies au pouvoir d'Omar al-Bashir (de 1989 à 2019) qui correspondent à un mouvement en matière de politique de logement des classes populaires et s'articulent à une autre échelle avec des choix plus larges du régime. Basé sur un travail de terrain de longue durée, cet article aborde la manière dont s'articule, dans le temps et dans l'espace, les programmes d'éradication de l'habitat informel, d'allocation de parcelles et de logement populaire. En écho, il interroge la violence d'un régime dans la ville et la difficile formulation d'une résistance des périphéries.

Dans les jours qui suivent l'annonce de la chute d'Omar al-Bashir – le 11 avril 2019 – après presque trente ans de règne et plusieurs mois de contestation¹, plusieurs actions d'occupation de terres et de logements vides ont été entreprises en plusieurs endroits de la capitale soudanaise, témoignant du fait que l'accession à un logement à Khartoum est, pour de nombreux habitants, toujours une urgence. Un résident du quartier de Soba (immense quartier au sud de la ville de Khartoum) me rapporte en effet que dès le 12 avril, le lendemain de la chute du président al-Bashir, des citoyens sont allés, dans le but de s'approprier une parcelle, « marquer la terre » à l'aide de craie, de briques ou d'autres matériaux de construction des espaces non bâtis de Soba Aradi : « Au cas où. Parce qu'on ne sait jamais et que même s'il n'y a qu'une chance sur un million d'obtenir cette terre, il faut la tenter². » Cette histoire en corrobore une autre, dans le nord d'Omdurman³ cette fois, où des lotissements vides du Fonds du logement auraient été forcés et squattés dans les semaines qui suivirent la chute du régime⁴. Ces deux propos rapportés, quoiqu'anecdotiques, questionnent à plusieurs niveaux les politiques urbaines menées pendant trente ans dans la capitale soudanaise. Ils soulignent tout d'abord les efforts déployés et les « succès » de ce régime en matière de traitement et d'éradication de l'habitat informel⁵ – qui représenterait aujourd'hui moins de 20 % des logements de la capitale soudanaise⁶ alors qu'ils sont généralement dominants dans les villes des Suds, en particulier dans le monde arabe⁷. À Khartoum, la chute d'Omar al-Bashir semble être comprise comme un signal ou l'opportunité d'un potentiel relâchement du contrôle des autorités publiques sur le foncier urbain, nous encourageant à analyser les modalités de cette

1. Omar al-Bashir, qui arrive au pouvoir par un coup d'État le 30 juin 1989, met en place un régime militaro-islamique qui porte le nom de « Révolution du Salut » (*Al-Ingaz* en arabe).

2. Propos d'I. Kamal, résident du quartier, août 2019.

3. Omdurman est l'une des trois villes qui forment, avec Khartoum et Khartoum Nord, la conurbation du Grand Khartoum, installée sur le site de confluence des Nils Bleu et Blanc.

4. Cette occupation de logement a été rapportée à Lucie Revilla dont une partie du travail de thèse est présentée dans ce dossier de *Politique africaine*. Elle serait le fait d'un de ces informateurs et aurait eu lieu dans le courant des mois de mai-juin.

5. Appelé '*ashwa'ia* en arabe soudanais, ce terme, connoté péjorativement dans le cadre urbain, désigne quelque chose d'aléatoire, et est systématiquement traduit localement par « *squatter area* » en référence au caractère illégal de l'occupation foncière, avant de définir la précarité des matériaux utilisés, l'autoproduction des logements, ou encore de désigner les populations (migrantes) qui habitent ces quartiers.

6. G. Hamid, *4th Scientific and Professional Conference: Towards Sustainable Urban Development*, Khartoum, Sudanese Institute of Architects (SIA), 16 avril 2016.

7. A. Deboulet (dir.), *Repenser les quartiers précaires*, Paris, AFD, 2016 ; M. Ababsa, B. Dupret et É. Denis (dir.), *Popular Housing and Urban Land Tenure in the Middle East: Case Studies from Egypt, Syria, Jordan, Lebanon, and Turkey*, Le Caire, The American University in Cairo Press, 2012 ; D. Sims, « The Arab Housing Paradox », *The Cairo Review of Global Affairs*, n° 11, 2013, p. 38-42.

mainmise du pouvoir sur les terres de la ville⁸, et à explorer les politiques urbaines d'éradication de l'habitat informel, de régularisation foncière et les programmes de logements à destination des classes populaires qui ont été mis en place sur trois décennies. L'ambition de cet article est double. Il entend en premier lieu contribuer au débat général sur les politiques de logement au sens large (allocation de parcelles et d'habitations) menées dans les quartiers populaires des villes du Sud⁹ en développant le cas d'une capitale africaine de plus de 6 millions d'habitants¹⁰. Dans cette perspective, l'article questionne la manière dont s'articule, dans le temps et dans l'espace à Khartoum, les processus d'éradications de l'habitat informel, de régularisation et d'allocation de parcelles, avec la production de « logements populaires », selon la terminologie employée par les autorités urbaines de Khartoum (*Iskan asha'bi*)¹¹. Par ailleurs, la forte croissance des périphéries urbaines du Grand Khartoum étant largement liée à la permanence des conflits armés dans les régions marginalisées du pays, et à l'arrivée de populations perçues par le régime comme une menace¹², cette dernière va être pendant trente ans l'objet d'un contrôle foncier et d'un encadrement social et sécuritaire particuliers de la part du régime d'Omar al-Bashir. C'est donc dans le contexte d'un État autoritaire que les politiques de logements populaires du Grand Khartoum doivent être analysées. Cet article vise donc en second lieu à appréhender les contours de cette « situation autoritaire¹³ » en considérant les logiques, les pratiques concrètes et les évolutions de ces politiques de logement comme une matérialisation dans et sur l'espace urbain d'une domination de l'État. En creux, nous observerons la difficile formulation d'une demande de justice sociale dans les périphéries de Khartoum.

Chacune des trois décennies du pouvoir d'Omar al-Bashir, qui s'étendent de 1989 à 2019, correspond à un mouvement en matière de politique de logement des classes populaires en périphérie urbaine, qui s'articule avec des choix plus larges du régime en matière politique et économique. Ces trois temps structureront notre analyse : les années 1990 sont celles de l'affirmation du pouvoir, des déguerpissements massifs et de la mise en place d'une politique urbaine discriminatoire à l'égard des déplacés (notamment du Sud). Les années 2000 correspondent à une normalisation (et à une revalorisation foncière) des périphéries nées de la période précédente et à la naissance des programmes de logements populaires, en lien avec la nouvelle rente pétrolière et l'augmentation des capacités financières des autorités. L'embellie économique participera de la montée des attentes de citoyens qui seront rapidement déçues dans la décennie suivante. La récession économique qui s'amorce avec la séparation du Soudan du Sud (juillet 2011) et la perte de la majeure partie des revenus pétroliers vont

8. Cette mainmise du pouvoir sur le foncier urbain recouvre à la fois la propriété de la terre, quasi exclusivement détenue par l'État, et les conditions d'attribution des baux, également contrôlées par l'État.

9. Le logement social a fait l'objet de nombreuses recherches dans les années 1980 et 1990. Voir récemment M. Jourdam-Boutin, « Les programmes de logement public à Yaoundé : entre laboratoire libéral et manifestations urbaines du clientélisme dans un Cameroun post-austérité » [en ligne], *Urbanités*, octobre 2018, <<http://www.revue-urbanites.fr/wp-content/uploads/2018/10/Urbanités-Jourdam-Boutin-article.pdf>>, consulté le 24 juin 2020 ; A. Biehler, A. Choplin et M. Morelle, « Le logement social en Afrique : un modèle à (ré)inventer ? » [en ligne], *Métropolitiques*, mai 2015, <<https://www.metropolitiques.eu/IMG/pdf/met-biehler-choplin-morelle.pdf>>, consulté le 24 juin 2020.

10. Central Bureau of Statistic, *Sudan in Figures 2013-2017*, Khartoum, Central Bureau of Statistic, 2018.

11. Nous verrons qu'il existe trois types de logements produits par l'État : les « logements populaires », censés s'adresser aux populations les plus vulnérables, les logements dits « économiques », qui s'adressent au segment plus favorisé de ces mêmes périphéries (mentionné comme classe moyenne dans la littérature grise sur Khartoum), et les « logements d'investissement », qui s'adressent aux classes aisées.

12. Les conflits entre le Nord et le Sud, en particulier la deuxième guerre avec le Sud (1983-2005), mais également le conflit du Darfour (depuis 2003), dans les Monts Noubas et au Nil Bleu (2012), la guerre civile au Soudan du Sud (depuis 2013) ont engendré d'importants flux de déplacements forcés vers la capitale soudanaise.

13. M. Morelle et S. Planel, « Appréhender des "situations autoritaires". Lectures croisées à partir du Cameroun et de l'Éthiopie » [en ligne], *L'espace politique*, n° 35, 2018, <<https://journals.openedition.org/espacepolitique/4902>>, consulté le 24 juin 2020.

limiter la portée des programmes de logements populaires et, paradoxalement, renforcer l'importance d'une rente foncière urbaine pour les administrations et leurs agents qui y ont accès en démultipliant les pratiques clientélistes qui y sont de longue date associées.

Cet article s'appuie sur une expérience de longue durée à Khartoum où des terrains sur les questions foncières et immobilières ont été menés régulièrement depuis 2001¹⁴. Cette expérience est complétée par un terrain portant plus spécifiquement sur le Fonds du logement de l'État de Khartoum en février 2020 durant lequel six fonctionnaires (le directeur, le chef de projet, un technicien en analyse de données et une guichetière) ont été interviewés, un comité de tirage au sort, ainsi qu'une visite de projet ont été observés, et des documents récoltés¹⁵. Analyser les programmes de logement populaire au regard de ce terrain mené en période post-révolutionnaire éclaire d'une part les rapports de pouvoirs qui se sont noués pendant trente ans dans cette ville en s'inscrivant dans la morphologie urbaine et la trame foncière de la capitale soudanaise¹⁶, et offre d'autre part des perspectives sur les événements révolutionnaires de l'année passée et sur les enjeux de justice sociale de la période de transition¹⁷.

1990-2000 : violence de l'affirmation du pouvoir central sur la ville et sur ses nouveaux habitants

À sa prise de pouvoir en juin 1989, le régime islamiste d'Omar al-Bashir doit faire face à une croissance urbaine sans précédent de Khartoum. La capitale passe de 1,3 million d'habitants en 1983 à plus de 3 millions en 1993 et enregistre des taux de croissance annuels d'environ 8 % qui se traduisent par une très forte extension spatiale. Les populations qui convergent vers Khartoum à cette époque sont pour l'essentiel des déplacés internes forcés de quitter leur région d'origine, d'une part en raison de la dégradation des ressources naturelles, et notamment de la grande sécheresse sahélienne de 1884-1985 qui a largement affecté les zones rurales du pays, et d'autre part en raison de la reprise et de l'intensification du conflit armé entre le Nord et le Sud du pays à compter de 1983. Cet afflux de déplacés, qui modifie durablement la composition régionale et ethnique de la capitale¹⁸, représente un défi gigantesque pour le gouvernement, d'autant plus qu'il intervient dans une période de grave crise économique du pays.

Politique d'éradication de l'habitat informel : déguerpissements et relégation en périphérie

L'état des finances publiques dans les années 1990 ne permet pas d'envisager sereinement la production de logements en général, en particulier à destination des classes populaires. Dans

14. La première décennie au pouvoir du régime de l'*Ingaz* est abordée par le biais d'entretiens menés plus tard auprès des citoyens et du ministre de la Planification de l'époque, complétés par des données de seconde main issues de la littérature scientifique.

15. Il s'agit à la fois de documents de promotion/information sur les programmes de logement produits par le Fonds (et des règles d'attribution), de statistiques et de plans de quartiers également produits par le Fonds, mais pour son propre compte, ou encore de dossiers d'attribution de logement populaire à des bénéficiaires, de régularisation/renégociation des échéances.

16. É. Denis, « Khartoum : ville refuge et métropole rentière. Mégapolisation des crises contre métropolité », *Cahiers du Gremamo*, n° 18, 2005, p. 87-127.

17. Le mouvement révolutionnaire soudanais à l'origine de la chute du régime d'Omar al-Bashir débute en décembre 2018 dans des villes provinciales avant de gagner rapidement la capitale soudanaise qui devient, en avril 2019, l'épicentre de la contestation. En août 2019, un accord entre les militaires et les forces civiles porteuses de la contestation est finalement trouvé avec la mise en place d'un gouvernement de transition de 36 mois.

18. É. Denis, « Khartoum... », art. cité.

ce domaine, l'arrivée des islamistes au pouvoir ne représente pas un grand changement par rapport aux régimes qui se sont succédés depuis l'Indépendance. Entre 1956 et 1980, moins de 10 projets de logement public ont été mis en œuvre pour un total de moins de 1 600 unités d'habitations. Aucune réalisation n'a été entreprise dans les années 1980 et les quelques projets qui voient le jour dans les années 1990 ne sont pas menés à leur terme que partiellement faute de financements et en raison d'une mauvaise gestion des projets¹⁹. L'État, qui ne parvient pas à suivre le rythme d'arrivée des déplacés qui s'établissent souvent où ils le peuvent dans des conditions de précarité extrême, se concentre sur l'éradication de l'habitat informel qui concernerait alors 60 % des résidents de l'agglomération²⁰. Des opérations « bulldozers », suivies de relégation en périphérie des populations considérées comme étant moins assimilables dans la fabrique urbaine et au regard du « projet civilisationnel » islamique du régime²¹ sont rapidement entreprises par le régime. Le traitement de l'habitat informel devient systématique et différencié selon la date d'arrivée à Khartoum des déplacés. Un tri s'opère ainsi entre les déplacés des régions sahéliennes soudanaises, également stigmatisés mais très largement musulmans, et les déplacés de guerre, originaires du Sud du Soudan et majoritairement chrétiens et/ou animistes, qui sont arrivés plus tardivement dans la capitale soudanaise et qui auront plus de mal à se voir régulariser sur place ou allouer une parcelle dans les espaces de réinstallation périphériques²². En 1990, quatre camps de déplacés²³ destinés à accueillir plus particulièrement les populations originaires du sud du Soudan, dont la présence en ville est considérée comme temporaire, complètent les instruments de cette politique urbaine de relégation (figure 1).

Figure 1. Gérer la croissance de Khartoum

<INSERER ICI FIGURE 1>

Carte conçue et réalisée par Alice Franck, 2020.

De manière générale, les déguerpissements sont massifs et brutaux et touchent l'ensemble des populations arrivées dans les années 1980 et très majoritairement issues de régions marginalisées du pays. En septembre 1992, le *New York Times* s'en émeut et publie un article qui révèle que 400 000 personnes ont fait l'objet de déguerpissements dans l'année et que les autorités prévoient d'en déplacer à nouveau 400 000²⁴. Ces relégations servent, comme ailleurs, des objectifs politiques et sécuritaires autant qu'économiques :

19. A. M. Ahmad, A. E. M. Sultan, M. M. Abdalla, A. O. Malik, M. A. Said, E. M. Mukhtar et N. M. El-Mufti, « Low-Cost Housing Projects in Khartoum with Special Focus on Housing Patterns », *Habitat International*, vol. 26, n° 2, 2002, p. 139-157.

20. UN-Habitat, *Urban Sector Studies and Capacity Building for Khartoum State*, Nairobi, UN-Habitat, 2009.

21. M. Lavergne, « La violence d'État comme mode de régulation de la croissance urbaine : le cas de Khartoum (Soudan) », *Espace, populations, sociétés*, n° 1, 1997, p. 49-64.

22. Parmi les espaces périphériques de réinstallation des déplacés, on compte trois villes de la paix (*dar al salam*). Les conditions d'attribution des parcelles vont davantage bénéficier aux déplacés « environnementaux » qu'aux déplacés de guerre (Sud-Soudanais). Voir A. de Geoffroy, *Aux marges de la ville, les populations déplacées par la force : enjeux, acteurs et politiques. Étude comparée des cas de Bogotá (Colombie) et de Khartoum (Soudan)*, Thèse de doctorat en géographie, Paris, Université Paris 8, 2009.

23. La différence principale entre les camps et les autres espaces de réinstallation est que, dans les camps, les déplacés ne deviennent pas propriétaires.

24. J. Miller, « Sudan Is Undeterred in Drive to Expel Squatters », *The New York Times*, 9 mars 1992.

« On ne cherche pas tant à déplacer, qu'à fixer certaines populations hors-la-ville. Accepter le principe de la relocalisation c'est normaliser le fait que certaines catégories de citoyens ne peuvent pas vivre dans une ville où la marchandisation du foncier exclut²⁵. »

Dans la capitale soudanaise, les zones péricentrales et centrales (de 1^{re} et 2^e classes²⁶) sont ainsi les premières déguerpies de manière à pouvoir conserver ces zones convoitées pour de futurs développements à destination de populations plus solvables et proches du régime.

Sur les marges désertiques de la ville, des centaines de milliers de parcelles de terre de 3^e classe (entre 200 et 350 m²) destinées à être rapidement viabilisées (et qui, souvent, ne le seront réellement que plus de dix ans après) sont attribuées et appropriées (sous la forme de baux emphytéotiques), pas toujours par les plus vulnérables. En effet, la réinstallation sur des trames assainies ou dans des camps de déplacés dépend de critères tels que la date d'arrivée à Khartoum, le fait d'être une famille, et de l'obtention de documents administratifs (certificat de naissance, de résidence, de mariage, etc.) toujours plus difficiles à obtenir pour les déplacés de zones de guerre que pour les autres. Par ailleurs, les familles sélectionnées doivent également pouvoir s'acquitter des frais administratifs (autour de 200 dollars²⁷), auxquels s'ajoutent plus tard ceux d'enregistrement et de bornage de la parcelle (autour de 500 dollars) dont les montants sont gonflés par des pratiques de corruption²⁸. Les personnes déguerpies, non « accueillies » en sont réduites à louer ou à occuper illégalement de nouveaux espaces, toujours plus périphériques.

Les actions de réinstallation s'inscrivent dans le modèle « *sites and service* » ancien, largement répandus dans les périphéries des villes du Sud, voire plébiscités en cas d'austérité budgétaire²⁹. Ce modèle est par ailleurs grandement facilité à Khartoum par le fait que l'État soudanais soit le principal propriétaire foncier du pays (98 %) depuis la mise en place du Unregistered Land Act³⁰ en 1970. Un modèle dans lequel la violence de l'éviction est légitimée par l'illégalité initiale de l'occupation du sol, sa dangerosité éventuelle³¹ et l'attribution de parcelles viabilisées qui lui fait suite pour certains, ce dont témoigne le D^r Sharaf El Din Bannaga, ancien ministre en charge de ces opérations de 1989 à 2001 lors de notre entretien en août 2005 :

« Lorsque j'étais ministre, nous ne pensions pas à faire des jardins³². Il y avait plus urgent, notamment, la question des squats. Pour moi, il s'agissait d'offrir des conditions décentes à ces

25. J. Blot et A. Spire, « Déguerpissements et conflits autour de légitimités citadines dans les villes du Sud » [en ligne], *L'espace politique*, n° 22, 2014, <<https://journals.openedition.org/espacepolitique/2893>>, consulté le 24 juin 2020.

26. Les divisions socio-spatiales à Khartoum s'inscrivent depuis l'époque coloniale dans la trame urbaine qui comprend trois classes déterminant la taille des parcelles. Les parcelles de 1^{re} classe font plus de 800 m², celles de 2^e classe plus de 500 m² et de 3^e classe entre 216 et 350 m².

27. Si cette somme peut paraître dérisoire pour l'attribution d'une parcelle de 300 m², elle n'en restait pas moins inaccessible à bien des déplacés.

28. S. Pantuliano, M. Assal, B. A. Elnaiem, H. McElhinney et M. Schwab (dir.), *City Limits: Urbanisation and Vulnerability in Sudan. Khartoum Case Study*, Londres, ODI, 2011, p. 21.

29. Parmi de très nombreux travaux, voir par exemple D. Sims, « The Arab Housing... », art. cité ; et les travaux pionniers de C. Rakodi, « Housing in Lusaka: Policies and Progress », in G. J. Williams (dir.), *Lusaka and its Environs: A Geographical Study of a Planned City in Tropical Africa*, Lusaka, Zambia Geographical Association, 1986, p. 189-210.

30. Cet acte fait de toutes les terres non enregistrées la propriété de l'État et conduit à une hiérarchie en matière de régime de propriété privée. Seules les terres enregistrées et appropriées de longue date le seront en pleine propriété, les autres sont constituées de baux emphytéotiques.

31. En 1988, une saison de pluies torrentielles et d'importantes inondations ayant détruit des quartiers entiers vont offrir une légitimité aux déplacements intra-urbains qui vont suivre.

32. En employant le mot « jardin », Sharaf El Din Bannaga souligne un certain mépris pour le sujet et indique les priorités de l'époque en matière d'aménagement urbain.

gens, de leur donner des terrains aménagés et de favoriser ceux qui étaient là depuis longtemps [...]. En soi, les camps, ce n'était pas une mauvaise idée : les gens se voyaient attribuer une parcelle, il y avait des citernes d'eau à proximité. C'était mieux que les quartiers squattés. Le problème, c'est la mise en place de ces initiatives. L'État n'a jamais réussi à communiquer avec les gens. Les autorités arrivent et déplacent les individus de force. Ce n'est quand même pas difficile de leur expliquer avant, en passant par l'intermédiaire des comités populaires. Les idées ne sont pas mauvaises, mais l'État n'a jamais su communiquer ; il est là le problème³³. »

Les opérations d'éviction/réinstallation vont se poursuivre et marquer durablement la morphologie urbaine comme les trajectoires individuelles et collectives des habitants des quartiers informels et périphériques du Grand Khartoum. En 1997, Marc Lavergne notait que certains déplacés en étaient à leur quatrième ou cinquième déplacement forcé intra-urbain³⁴, et en 2009, Jacobsen, qui a mené une enquête extensive dans les périphéries urbaines auprès d'un échantillon de 212 personnes, notait que 56 % de son échantillon avaient eu à subir un déplacement intra-urbain contraint, notamment dans la période 1990-1995³⁵. Sur ces déplacements : 50 % étaient liés à des programmes de réinstallation, 30 % à l'impossibilité de payer le loyer et 13 % au fait que les propriétaires des maisons souhaitaient les récupérer.

Décentralisation et montée en puissance du ministère de la Planification de l'État de Khartoum

Si l'usage de la force caractérise la politique de la première décennie du régime islamiste, l'affirmation de son pouvoir sur la capitale se traduit également par une réforme institutionnelle permettant la mise en œuvre de ces actions d'ampleur sur la ville. Le « recrutement » par le nouveau régime de Sharaf El Din Bannaga, ingénieur urbaniste formé en Angleterre mais exerçant en Arabie saoudite pour une agence des Nations unies, islamiste convaincu, témoigne d'un changement de cap et d'une revalorisation des questions de développement urbain (restées longtemps subordonnées au Soudan), même si l'objectif premier reste la conservation des revenus et des loyautés générés par l'octroi de parcelles de terre urbaines centrales valorisées à des acteurs privés ou à des membres du parti³⁶. Bannaga prendra part au cabinet de l'État de Khartoum en acceptant de diriger le Ministry of Engineering Affairs (1989-1994), qui aura la charge de faire face à la croissance démographique du Grand Khartoum³⁷. Sous sa houlette, ce ministère deviendra en 1995 le Ministry of Housing, Construction and Public Utilities, qu'il sera contraint de quitter en 2001 mais avec lequel il conserve jusqu'à aujourd'hui des liens étroits³⁸. Le ministère deviendra

33. Entretien avec le Dr Sharaf El Din Bannaga, ancien ministre en charge de ces opérations de 1989 à 2001, août 2005 à Khartoum.

34. M. Lavergne, « La violence d'État... », art. cité.

35. K. Jacobsen, *Internal Displacement to Urban Areas: The Tufts-IDMC Profiling Study. Khartoum, Sudan: Case 1*, Oslo/Genève/Talloires-Montmin, Norwegian Refugee Council/Internal Displacement Monitoring Centre/Tufts University, 2008.

36. J. Post, « The Politics of Urban Planning in the Sudan », *Habitat International*, vol. 20, n° 1, 1996, p. 121-137.

37. L'engagement idéologique et technique de Sharaf El Din Bannaga sur la question de l'habitat informel est lisible dans les quatre publications qu'il y consacre. Sharaf E. Bannaga: 2002, *The Displaced & Peace Opportunities in Sudan (With special reference to the Khartoum experience)*; 2000, *Al-Shorouk, the organization of village in the State of Khartoum*, Ministry of Engineering Affairs en collaboration avec Habitat Group at the Swiss Federal Institut of technology; 1996, *Mawa, Unauthorised and squatter settlements in Khartoum: history, magnitude and treatment*, Ministry of Engineering Affairs en collaboration avec Habitat Group at the Swiss Federal Institut of technology.; 1992, *Amal I et Amal II*, the Swiss Federal Institut of technology.

38. Son départ du ministère semble être lié à la scission entre Omar al-Bashir et Hassan al-Turabi, idéologue du mouvement islamique soudanais, et **au recentrement du régime sur les loyautés** d'Omar al-Bashir qui intervient après cette scission (entretien avec le Dr Sharaf El Din Bannaga, ancien ministre en charge de ces opérations de

alors le Ministry of Physical Planning and Public Utilities. L'évolution des noms du ministère en charge de la capitale soudanaise explicite également la montée en puissance d'une problématique publique de développement urbain.

En 1991, le plan Doxiadis, du bureau d'étude étranger du même nom, va être adopté et offrir une légitimité internationale aux actions urbaines entreprises par le gouvernement. Jusque-là, les schémas directeurs élaborés par les bureaux d'étude étrangers qui se sont succédés à Khartoum sont restés lettre morte du fait d'une croissance urbaine explosive, d'une méfiance à l'égard de modèles de planification importés et parce qu'ils étaient relayés par des administrations centrales (State Town Planning Board par exemple) sans réel pouvoir exécutif et sans ancrage sur le terrain³⁹. Ce changement de priorité en matière urbaine, qui s'inscrit dans un mouvement plus large en matière de développement, s'accompagne par ailleurs d'une décentralisation qui constitue l'une des bases des réformes engagées par le régime d'Omar al-Bashir. Cette dernière va se traduire au Soudan par un redéploiement du pouvoir central aux différentes échelles, conduisant Marc Lavergne à parler de « décentralisation en trompe-l'œil⁴⁰ ». Ceci est particulièrement flagrant pour l'État de Khartoum (*wilaya*), cœur démographique et économique du pays qui va incarner, plus que toute autre *wilaya*, le projet politique du régime⁴¹.

L'État de Khartoum, renforcé dans ses prérogatives et directement lié au pouvoir central (le *wali* est nommé par le président), et avec lui le ministère de la Planification et l'administration des terres de la *wilaya* vont être investis massivement par les membres de parti (le National Islamist Front dans un premier temps, puis le National Congress Party) qui vont poursuivre, démultiplier et systématiser une politique clientéliste en matière foncière. Ainsi l'échelon administratif le plus fin constitué par le comité populaire (*lajna sha 'bīa*)⁴² va être amené à jouer un rôle important à l'échelle du quartier, notamment pour l'attribution de parcelles, de logements et pour d'autres démarches en lien avec le déploiement des services urbains⁴³. Ce sont eux qui fournissent au ministère de la Planification et à l'État de Khartoum les attestations de résidence nécessaires aux citoyens qui entreprennent des démarches d'allocation ou de régularisation de parcelles. La promotion par ce régime de ce qu'il appelle « participation populaire⁴⁴ » via l'implication de ces comités va surtout permettre au régime de gagner tous les segments de la société urbaine et d'y développer des alliances et des allégeances, y compris dans les quartiers les plus populaires.

Dans la mesure où ces opérations de résorption de l'habitat informel par le biais d'une allocation massive de parcelles ne suivent pas le rythme de la croissance urbaine, l'importance des « relations » – à l'échelle du quartier ou dans l'administration – et le montant des frais que les bénéficiaires doivent payer pour voir aboutir une procédure d'attribution de parcelles (sur place ou sur un site de réinstallation) vont exclure les

1989 à 2001, Khartoum, août 2005). Les liens qu'il entretient toujours avec l'ensemble des services du ministère de la Planification et des services techniques associés sont visibles au travers des missions de consultations qu'il y effectue et du passage d'un certain nombre de fonctionnaires dans son école d'ingénieur privée. Il incarne ainsi également l'investissement de membres du parti dans des sociétés privées en lien avec les actions publiques (entretien avec le directeur du Fonds pour le logement, février 2020, à Khartoum).

39. J. Post, « The Politics of Urban Planning... », art. cité.

40. M. Lavergne, « Le nouveau système politique soudanais ou la démocratie en trompe-l'œil », *Politique africaine*, n° 66, 1997, p. 23-38.

41. A. Choplin, *Fabriquer des villes-capitales entre monde arabe et Afrique noire : Nouakchott (Mauritanie) et Khartoum (Soudan), étude comparée*, Thèse de doctorat en géographie, Paris, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2006.

42. Sur le fonctionnement des comités populaires, voir Lucie Revilla dans ce numéro.

43. L. Crombé et G. Sauloup, « Autoritarisme, hybridation et pratiques du pouvoir dans le Grand Khartoum : une étude des services de l'eau et du commerce de rue » [en ligne], *L'espace politique*, n° 30, 2016, <<https://journals.openedition.org/espacepolitique/4018>>, consulté le 24 juin 2020.

44. M. Lavergne, « Le nouveau système ... », art. cité.

populations les plus vulnérables et accroître leur insécurité foncière⁴⁵. Des phénomènes de revente de droit d'attribution de parcelles obtenues vont rapidement voir le jour sur un marché qui concerne les classes inférieures urbaines et nourrir la spéculation :

« Khartoum est victime d'une grande spéculation foncière que l'on ne parvient pas à réguler. Quand j'étais ministre, j'ai distribué beaucoup de terrains pour 10 dollars. Je pensais ainsi favoriser les plus pauvres et stabiliser le marché. Au final, ils ont tous revendu leurs parcelles. J'ai échoué⁴⁶. »

Ce mouvement spéculatif qui s'amorce à la fin des années 1990 dans les quartiers populaires vient s'ajouter aux critères d'attribution de parcelles (date d'arrivée, documents administratifs...) et opère une sélection parmi les pauvres : entre ceux qui peuvent s'acquitter des frais liés à la procédure d'attribution d'une parcelle, voire racheter les droits d'attribution à des familles plus vulnérables encore – les ouvriers à la tâche, les petits vendeurs informels, les sans-emploi pour lesquels la location est plus abordable que le versement d'une somme importante d'un coup (fut-elle pour devenir propriétaire) –, et ceux pour qui l'occupation illégale reste la seule alternative possible.

Dans cette première décennie du pouvoir, l'ampleur des attributions/régularisations de parcelles va cependant venir « contrecarrer » la violence des opérations urbaines et des constantes relégations en périphérie que subissent les déplacés arrivés massivement à compter de 1985. Au total, ce sont plus de 700 000 parcelles de 3^e classe qui sont allouées dans les périphéries urbaines de la capitale soudanaise entre 1990 et 2010, dont une grande majorité l'a été pendant la première décennie⁴⁷ (tableau 1).

Tableau 1. Nombre de parcelles de 3^e classe allouées et régularisées entre 1990 et 2010

Ville du Grand Khartoum	Parcelles allouées en périphérie sur le modèle de la trame assainie	Parcelles régularisées (opérations de « replanning » et « d'incorporation » au noyau villageois)
Khartoum	105 000	82 900
Khartoum Nord	120 000	80 500
Omdurman	130 000	200 700
Total	355 000	364 100

Source : Ministry of Physical Planning and Public Utilities.

2000-2010 : embellie pétrolière, des programmes de logements populaires aux programmes de logements d'investissement

Revalorisation des quartiers périphériques nés de la période précédente et poursuite des actions de relégation

L'entrée du Soudan dans le cercle des pays producteurs de pétrole au tout début des années 2000 modifie en profondeur le contexte économique soudanais et vient entériner les réformes libérales amorcées par le régime dès le milieu des années 1990⁴⁸. Ouvertures politique et

45. A. de Geoffroy, *Aux marges de la ville...*, op. cit.

46. Entretien avec Sharaf El Din Bannaga, Août 2005 à Khartoum.

47. K. Jacobsen, *Internal Displacement to Urban Areas...*, op.cit.

48. R. Marchal et E. Ahmed, « Multiple Uses of Neoliberalism: War, New Boundaries and Reorganization of the Government of Sudan », in F. Gutiérrez et G. Schönwälder (dir.), *Economic Liberalization and Political Violence. Utopia or Dystopia?*, Londres/Ottawa, Pluto Press/International Development Research Centre, 2010, p. 173-208.

économique du régime se conjuguent et participent de cette période d'embellie. L'exercice du pouvoir se recompose dans des formes « d'hybridation de l'autoritarisme⁴⁹ ». On assiste durant cette décennie à une métamorphose de la capitale soudanaise qui constitue le principal débouché de la rente pétrolière : le centre-ville prend de la hauteur, des tours au profil architectural résolument moderne y sont apparues. On parle alors de dubaïsation de Khartoum⁵⁰. De luxueux projets basés sur des partenariats public-privés voient le jour, notamment sur les terres agricoles du centre-ville, mais ces nouvelles dynamiques urbaines gagnent peu à peu les périphéries, désormais accessibles grâce à un réseau viaire en plein essor. Pour la première fois, les marges désertiques de la capitale deviennent à leur tour des espaces spéculatifs urbains de premier ordre : des lotissements fermés pour classe aisée s'y développent et contrastent avec l'environnement immédiat des quartiers populaires⁵¹.

Les efforts en matière de viabilisation et d'équipements gagnent donc les périphéries (réseaux d'adduction d'eau, d'électricité, et trames viaires), y compris les quartiers populaires nés de la décennie précédente, et participent de leur revalorisation. Le mouvement spéculatif qui s'amorce à la fin des années 1990 dans les quartiers populaires va dès lors exploser dans les années 2000.

Le temps où faire la ville se limitait à allouer des parcelles à bas prix pour une population pauvre et marginalisée semble révolu. Pourtant, l'allocation de parcelles nues va se poursuivre mais dans des espaces toujours plus périphériques, comme dans l'immense quartier d'El Fath au nord d'Omdurman, à 60 km du centre-ville de Khartoum, destiné à accueillir les déguerpis de toute la capitale et les nouveaux arrivants, notamment les déplacés du Darfour⁵² (voir carte, figure 1). Les actions de déguerpissement sont relancées, mais elles sont cette fois-ci plus ciblées et concernent des espaces anciennement périphériques et désormais valorisés sur le marché immobilier⁵³. Elles n'épargnent d'ailleurs pas certaines zones légales comme les camps de déplacés dont la planification est programmée (cadastrage, destruction, attribution de parcelles sur place pour certains, réinstallation et déguerpissements pour d'autres). Comme d'autres travaux le notent, les déguerpissements contemporains sont de plus en plus marqués par des logiques de marché – « on parle de *market-driven evictions*⁵⁴ » – et ne sont plus limités à la « protection » des zones centrales et péricentrales.

Ces évictions interviennent dans un contexte où la rente pétrolière et la signature de l'accord de paix avec le sud du Soudan (2005)⁵⁵ suscitent des attentes croissantes chez les habitants du Grand Khartoum. Pour les populations originaires du Sud, ces attentes sont mêlées d'inquiétudes. Les opérations d'éviction rencontrent par ailleurs plus de résistance que dans la décennie précédente de la part de populations qui sont installées en ville depuis plus de dix ans, comme à Soba Aradi où l'évacuation de la zone en vue de la réinstallation des habitants vers El Fath se solde par plus d'une dizaine de morts⁵⁶. Les tentatives de résistances restent cependant rares et presque toujours vaines. Par ailleurs, elles émanent rarement de

49. L. Crombé et G. Sauloup, « Autoritarisme, hybridation... », art. cité.

50. A. Choplin et A. Franck, « A Glimpse of Dubai in Khartoum and Nouakchott: Prestige Urban Projects on the Margins of the Arab World », *Built Environment*, vol. 36, n° 2, 2010, p. 64-77.

51. Y. Elhadary et S. Ali, « A New Trend in Urban Housing: Gated Communities in Khartoum », *American Journal of Sociological Research*, vol. 7, n° 1, 2017, p. 45-55.

52. Le conflit du Darfour, quoiqu'ancré dans une histoire longue, éclate en février 2003 et engendre de nouveaux flux de déplacés vers le Grand Khartoum.

53. Sur la spéculation sur le marché du logement populaire, voir A. Franck, « Le Grand Khartoum sans Sudistes ? Recompositions post-CPA dans le quartier populaire de Mussalass (Omdurman) », *Égypte/Monde arabe*, n° 14, 2016, p. 85-111.

54. J. Blot et A. Spire, « Déguerpissements et conflits... », art. cité.

55. Sur les mobilités retours des Sud-Soudanais après la paix et l'indépendance, et leur impact sur le marché immobilier populaire, voir A. Franck, « Le Grand Khartoum sans Sudistes... », art. cité

56. « Soba Massacre, or the Unwise Khartoum State Land Policy » [en ligne], *Sudan Tribune*, 19 mai 2005, <<https://www.sudantribune.com/spip.php?article9671>>, consulté le 24 juin 2020.

populations qui cumulent plusieurs marginalités – origine régionale, ethnique, faible statut financier et professionnel – et dont la légitimité de la présence en ville est fragile. Parallèlement, l'embellie des finances publiques et l'ouverture de l'immobilier à des investisseurs locaux et étrangers offrent de nouvelles opportunités et renouvellent l'approche du logement pour les classes urbaines populaires.

Le ministère de la Planification se lance dans la promotion immobilière populaire

Suivant la revalorisation, et la montée en puissance du ministère de la Planification dans la décennie précédente, le petit département du Ministry of Engineering Affairs dédié au logement créé en 1965 devient, en 2001, le Housing Development Fund, une institution indépendante (mais très largement connectée au ministère de la Planification et à l'État de Khartoum) désormais chargée de mettre en place un programme plus ambitieux en matière de logement populaire que l'allocation de parcelles nues. L'idée est de pourvoir les familles bénéficiaires non plus d'une parcelle non construite de 3^e classe, mais d'y ajouter des modules de logement de base : une chambre, une cuisine et une salle de bains. Cette « maison » est considérée comme une base pouvant être développée par la suite en fonction des finances et des agrandissements des familles.

En matière de financement, le programme représente un changement important. Pour les bénéficiaires tout d'abord, l'obtention d'un logement populaire repose sur l'achat sur 12 ans du logement (la terre est quant à elle cédée gratuitement par l'État de Khartoum *via* le ministère de la Planification). Une fois les bénéficiaires sélectionnés, ces derniers doivent verser 20 % du prix total d'achat, le reste de la somme devant être payé trimestriellement sur une durée maximale de 12 ans à l'issue de laquelle ils seront alors propriétaires de leur logement et de la parcelle (bail emphytéotique).

À l'échelle du programme ensuite, le financement des logements populaires (*Iskan asha'bi*, 60 % des logements au sein du périmètre des projets) et de leur équipement en services urbains sera soutenu par la vente de logement dits économiques (*Iskan iqtissadi*)⁵⁷, représentant 40 % des logements des projets, construits selon les mêmes modalités et vendus au prix du marché à des populations plus solvables désireuses d'acquérir un logement dans ces mêmes périphéries. La construction et la vente d'un troisième type de logements dits d'investissement (*Iskan istithmari*), qui désignent des appartements à destination d'une clientèle plus aisée, doivent également participer au financement des logements populaires.

Le lancement de ce programme démontre que la production de logements formels, y compris de 3^e classe, qui représentent 80 % de l'habitat à Khartoum⁵⁸, est devenue, dans le contexte d'un marché foncier débridé, un investissement rentable pour les autorités de l'État de Khartoum. Entre 2002 et 2017, 39 811 logements populaires sont construits et attribués et 30 360 logements économiques sont construits et vendus. Bien que cela représente moins de 10 % du marché de la construction et que cela ne suffise pas à combler la demande (on estimait en 2010 le déficit de logement à 60 000 par an⁵⁹), le ministère de la Planification est désormais directement engagé, *via* le Fonds pour le logement, dans la promotion immobilière populaire.

57. Le terme économique doit plutôt être entendu comme commercial, en référence à la commercialisation de ces logements sur le marché immobilier classique. Pour ce type de logement, le prix de la terre fait partie intégrante du prix de vente du logement, contrairement au logement populaire où seul le coût de la construction est imputé aux demandeurs.

58. G. Hamid et A. Elhassan, « Incremental Housing as an Alternative Housing Policy: Evidence from Greater Khartoum », *International Journal of Housing Policy*, vol. 14, n° 2, 2014, p. 181-195.

59. *Ibid.*

Ce revirement en faveur non plus d'allocation de parcelles nues, mais d'un logement est justifié par les urbanistes locaux et internationaux par le fait qu'une majorité des parcelles nues attribuées seraient toujours non bâties dix ans après, les populations concernées étant trop vulnérables pour subvenir aux coûts de construction d'un logement⁶⁰. Or, si les frais administratifs liés à la procédure d'attribution d'une parcelle nue (entre 200 et 700 dollars dans les années 1990) avaient, comme nous l'avons montré plus haut, contribué en partie à exclure les plus vulnérables, que penser d'un système où ces derniers doivent maintenant parvenir à déboursier une avance correspondant à 20 % des frais de construction (soit environ 1 500 dollars en 2003), devant être complétée par des versements sur 12 ans pour une valeur totale, en 2003, de 7 500 dollars, soit une somme bien plus importante qu'auparavant ?

L'hypothèse que posait Johan Post en 1996⁶¹ de parcelles attribuées à des personnes n'en ayant pas besoin, ou du moins pas immédiatement (et surtout pas tant que le quartier n'est pas raccordé à l'eau et à l'électricité), peut être renouvelée, et pourrait expliquer qu'un grand nombre de parcelles n'aient pas été construites, leur propriétaire attendant l'arrivée des services et l'augmentation du prix pour la valoriser. D'autant que les attributions à des fonctionnaires pour compenser le faible niveau des salaires, ou à d'autres acteurs pour récompenser un service rendu et consolider une allégeance, se sont considérablement développées sous ce régime.

L'histoire d'H. en témoigne : mariée à un étranger, qui ne peut pas acquérir de propriété au Soudan, elle est en droit de solliciter l'allocation « subventionnée » d'une terre pour ses enfants, ce qu'elle fait. Elle obtient en 1998 le droit à une terre « subventionnée » de 1^{re} classe (une parcelle de plus de 800 m²), ce qui correspond à son niveau social et montre que les terres de 3^e catégorie ne sont pas les seules concernées par les « allocations ». Son dossier est par la suite perdu. Elle engage alors en 2002 des démarches auprès du ministère de la Planification, accompagnée de son frère qui est général dans l'armée pour appuyer sa demande. Leur interlocuteur au ministère l'intègre alors aux programmes de logement populaire nouvellement lancés :

« Je ne voulais pas de ce logement à Haj Yussef, très éloigné du centre-ville, sans service et de 3^e classe. Mais mon frère m'a dit, si tu ne le prends pas, tu n'auras rien d'autre. J'ai donc accepté. La parcelle que le Fonds m'a attribuée était bien : elle était située sur la rue principale, près du four à pain et de la mosquée⁶². J'ai fini de payer les traites en trois ans. Dès que j'ai eu le logement, l'ingénieur du projet est venu me voir, il m'a dit qu'il était intéressé par mon logement pour des membres de sa famille, qu'il valait mieux pour moi que la parcelle ne soit pas vide, que sa famille allait entretenir la maison, l'agrandir et qu'un jour, quand les services urbains seraient arrivés, le logement aurait pris de la valeur, et qu'en acceptant je faisais une bonne action. Il a déployé tout un discours islamiste pour me convaincre. Quand des années après, j'ai vendu le logement en 2017, j'ai réalisé que l'ingénieur travaillant sur le projet louait mon logement depuis des années à sa soi-disant famille⁶³. »

Ce témoignage corrobore l'hypothèse que des parcelles de 3^e classe ont parfois bénéficié à des gens qui n'en avaient pas besoin (l'intégration de H. dans un programme de logement social était non avenue). Il souligne également le poids de l'arbitraire (dans son cas, la perte d'une parcelle de 1^{re} classe), des relations et du statut social dans les procédures administratives quelles qu'elles soient, ainsi que les pratiques de corruption de certains fonctionnaires (ici la

60. *Ibid.* ; UN-Habitat, *Urban Sector Studies...*, *op. cit.*

61. J. Post, « The Politics of Urban Planning... », art. cité.

62. Normalement, la localisation du lot dans le projet (sur la rue principale, près de la station de bus...) est laissée au hasard et les bénéficiaires sélectionnés tirent au sort le lot qui leur sera attribué dans le cadre d'un comité spécifique.

63. Entretien avec H., Cedej-Karthoum, novembre 2016 ; complété par un entretien en février 2020 à Khartoum.

location à des populations vulnérables). Le programme de logements populaires qui va être lancé va se développer et prospérer sur la même base clientéliste que le système d'allocation de terres antérieur (qui par ailleurs s'est poursuivi).

Qui « mérite » un logement populaire à Khartoum ?

La sélection des bénéficiaires du programme de logement populaire se fait selon un système de points qui reprend dans ces grandes lignes le système antérieur (voir tableau 2). Les candidatures sont ouvertes aux familles de nationalité soudanaise (les célibataires et les couples sans enfants ne peuvent candidater à moins de prouver leur infertilité). La priorité est donnée à l'ancienneté de la résidence dans la capitale et aux fonctionnaires, notamment retraités.

L'ensemble des fonctionnaires du Fonds rencontrés insistent sur le fait que les critères examinés sont justes et que la procédure de sélection est encadrée par un comité indépendant de 7 personnes. D'après les entretiens menés, il s'agirait pour beaucoup d'anciens cadres du ministère de la Planification, et leur nomination comme leur renouvellement n'ont pas pu être éclaircis. Certains fonctionnaires du Fonds du logement m'ont assuré que la composition du comité changeait tous les ans tandis que d'autres ont affirmé : « Ils changent bien sûr. Quand l'un des membres du comité meurt, il est remplacé par un autre⁶⁴. »

Tableau 2. Critères déterminants l'attribution du « mérite » donnant droit à un logement populaire⁶⁵

Critères	Points	Critères	Points
1. Né à Khartoum	10	9. Chaque enfant	4
2. Séjour pendant 10 ans	3	10. Un fonctionnaire du secteur public	7
3. Séjour plus de 10 ans et moins de 15 ans	5	11. Un retraité ancien fonctionnaire	10
4. Séjour pendant plus de 15 ans	7	12. Employé du secteur privé	5
5. Mariage : 1 ^{re} épouse	5	13. Entrepreneur	3
6. Mariage : 2 ^e épouse	3	14. Hébergé par un proche	2
7. Mariage : 3 ^e épouse	2	15. Location	3
8. Mariage : 4 ^e épouse	1		

- « – Le demandeur doit être né à Khartoum ou avoir résidé à Khartoum 10 ans avant son entretien avec le comité.
- Ses lieux de travail et d'habitation doivent être à l'intérieur de l'État de Khartoum (joindre les docs demandées) [...]
- La famille du demandeur doit être installée à Khartoum.
- Le demandeur ne doit pas avoir obtenu une terre dans un projet de logement à Khartoum.
- Le demandeur ne doit pas posséder une terre, ou un logement lors de son entretien avec le comité⁶⁶.

64. Entretien avec A., fonctionnaire du Fonds du logement depuis 2003, Khartoum, 19 février 2020.

65. L'attribution de logements sociaux empreinte d'ailleurs plutôt au vocabulaire appartenant au registre du droit et de la justice, les critères de mérite (*isstiqaq* en arabe) renvoient ici à une culture et à une philosophie, notamment religieuse, à l'égard des pauvres. On peut souligner que rien dans les critères ne vient mesurer les revenus du demandeur, ni estimer sa solvabilité. La demande et l'absence de bien immobilier et le paiement feront foi. Les veuves avec enfants sont considérées comme des cas particuliers et prioritaires, comme elles le sont dans la religion musulmane.

– **Le minimum de points pour obtenir un logement populaire est de 25 points.** »

Source : site du Housing Development Fund, <http://iskan.sd/web/housing/public_merit>

Le document détaille ensuite les cas particuliers et inclut notamment deux situations dérogatoires. Tout d’abord, le comité peut décider de prendre en compte pour l’attribution du mérite d’autres cas, et notamment les cas qui lui sont directement adressés par le directeur général du Fonds. Ce dernier peut rediriger vers le comité après passage d’une étude sociale effectuée par l’administration spécialisée pour approbation de leur mérite. Ensuite, les personnes ayant directement obtenu l’approbation du ministre de la Planification n’ont pas besoin de remplir les critères mentionnés ci-dessus.

Ces deux situations dérogatoires mentionnées attestent des possibilités de détournement en haut lieu des objectifs du programme d’attribution de logement aux plus vulnérables dans un contexte où les logements dans l’agglomération sont produits en quantité insuffisante par rapport à la demande et où les pressions exercées sur les fonctionnaires doivent être fortes.

Aux échelons administratifs inférieurs – des fonctionnaires du Fonds du logement, du comité de sélection, ou encore au niveau des comités populaires dans les quartiers qui fournissent aux candidats les attestations permettant de juger l’ancienneté de la résidence –, on trouve toute sorte de pratiques de corruption qui participent à l’exclusion des plus pauvres, et surtout des moins connectés au pouvoir. Ainsi, lors du comité de tirage au sort des logements qu’il m’a été possible d’observer⁶⁷, deux des sept familles bénéficiaires n’avaient pas obtenu de note de mérite, le dossier présentant la mention « confidentielle » en lieu et place des points obtenus qui justifie normalement l’attribution d’un logement. Une autre famille dont les points justifiaient largement l’attribution d’un logement avait reçu l’approbation du ministre pour ne payer que la moitié de la somme demandée à l’avance, ce qui démontre que chaque étape de la procédure peut faire l’objet d’une négociation.

Devant l’entrée du Housing Development Fund, chez la vendeuse de thé qui y officie, une discussion s’engage entre un homme qui sert d’écrivain public aux demandeurs de logement, un candidat à un logement et moi. Le demandeur est en colère :

« Mon conseil pour ta recherche, c’est que tu ailles dans les quartiers demander à qui appartiennent les maisons, tu trouveras que ça appartient à des gens qui n’en ont pas besoin pendant 10 ans. Et tu trouveras qu’une seule et même personne a acheté les logements de nombreuses personnes qui devaient en être bénéficiaires. [...]. Celui qui mérite le logement, il passera par le comité mais il n’a pas l’argent pour payer l’avance et les échéances. Il y aura des maisons qui seront aux noms de différentes personnes [les bénéficiaires] mais l’argent sera payé par un fonctionnaire du Fonds⁶⁸. »

Une offre en logement populaire très inférieure à la demande, alliée à ces multiples détournements, et l’obligation de payer une somme importante pour entrer dans le programme participent une fois encore de l’exclusion des populations les plus vulnérables des programmes de logements populaires du Grand Khartoum, en particulier sur les projets les plus convoités (souvent les plus « proches » du centre) sur un marché immobilier et locatif en forte tension. À la violence des bulldozers se substitue aujourd’hui la violence du marché. Les exclus sont aujourd’hui plus qu’hier forcés de louer, les installations illégales étant de plus en

66. L’appareil bureaucratique soudanais est développé et permet à la fois les vérifications et leurs contournements. L’administration des terres est représentée dans les comités d’attribution du Fonds du logement.

67. Comité de tirage au sort de logement à Abu Se’id 73 du 19 février 2020. Comité qui intervient une fois que les personnes sélectionnées ont procédé au paiement de l’avance de 20 %, et doivent alors tirer au sort un lot sur un projet.

68. Discussion informelle devant le Fonds pour le logement, 18 février 2020.

plus difficiles alors que se poursuit la périphérisation croissante des segments plus populaires ayant néanmoins réussi à intégrer le programme.

Un programme pro-poor ?

Le système de financement croisé sur lequel reposent les programmes de logements populaires a besoin pour être efficace que les logements dits économiques, situés sur les mêmes espaces et construits à l'identique, se vendent bien. Or ces lots commerciaux⁶⁹ sont plus attractifs (et donc plus rentables) lorsque les logements populaires sont habités, que les sociabilités ont pris forme dans le quartier, que les services de base sont arrivés et que les écoles sont ouvertes, conduisant à une mixité relative dans les programmes les plus anciens. Autrement dit, il y a un décalage entre l'attribution des logements populaires et la vente des logements économiques, la production des premiers étant motrice de l'attractivité des seconds sur lesquels repose la rentabilité du système. Ce phénomène va participer du maintien de ces programmes dans la décennie 2000-2010 et d'un relatif « pacte social » entre le régime et les citoyens des quartiers populaires.

Parallèlement à cela, le Fonds pour le logement va se développer. Le nombre d'ingénieurs y travaillant a augmenté : de 10 en 2003, il passe à 15 en 2006 et à 50 aujourd'hui⁷⁰. Deux agences immobilières ont été créées au sein du Fonds du logement. L'une se consacre à la vente des logements dits économiques et tente de concurrencer les sociétés immobilières privées qui ont fleuri dans les années 2000, notamment celles qui se positionnent sur le marché des périphéries urbaines et des classes moyennes comme Sogatra⁷¹. La seconde est dédiée aux logements dits d'investissements. Il s'agit cette fois-ci d'immeubles, et donc d'appartements, à destination des classes aisées qui vont dans un premier temps se développer dans les zones centrales et péri-centrales, et concurrencer cet autre segment de la promotion immobilière privée de luxe également en pleine expansion durant la décennie pétrolière. La réalisation de tels projets est justifiée au sein du Fonds pour le logement par le système de financement croisé du logement populaire et par la volonté de réduire l'expansion spatiale urbaine. Cependant, ce type de logement va progressivement prendre le pas sur les deux autres, et plus particulièrement sur la production de logements populaires, notamment dans la décennie suivante. En 2007, seules 143 unités de logement d'investissement avaient vu le jour, il y en aurait, en 2020, plus de 1 461 d'ores et déjà bâties et mises en vente⁷². Si en termes de nombre, ces réalisations restent très inférieures aux unités de logement de type populaire et économique produites, c'est surtout l'accélération de la production du type « investissement » et, au contraire, le ralentissement entre 2010 et 2020 des deux autres types qui est remarquable (tableau 3) et souligne le repositionnement du Fonds sur un marché immobilier moins populaire et plus rentable.

Tableau 3. Production de logements par le Fonds du logement entre 2002 et 2020

Type de logement	Nombre d'unités de logement livrées par an sur la période 2002-2007	Nombre d'unités de logement livrées par an sur la période 2007-2010	Nombre d'unités de logement livrées par an sur la période 2010-2020
Logement populaire	5 489	9 149	41

69. L'achat d'un logement dit économique implique le paiement d'un apport initial de 60 % du prix total et des échéances sur 3 ans, et non 12 ans comme dans le cas des logements populaires.

70. Entretien avec F., ingénieur au Fonds du logement depuis 2003, lieu ?, février 2020.

71. A. Franck, « Insécurité foncière généralisée à Khartoum : quand les titres de propriété ne protègent plus des prédatons publiques » [en ligne], *Métropolitiques*, novembre 2016, <<https://www.metropolitiques.eu/IMG/pdf/met-franck.pdf>>, consulté le 24 juin 2020.

72. Données fournies par le Fonds du logement.

Logement économique	921	8 375	62
Logement d'investissement	27	45	118

Source : Fonds du logement/G. Hamid et A. Elhassan, « Incremental Housing... », art. cité ; UN-Habitat, *Urban Sector Studies...*, *op. cit.*

2010-2019 : la rente foncière au service de l'État de Khartoum, priorité aux investissements et arrêt de la production de logements populaires

Une période de récession économique s'ouvre avec la séparation du Soudan du Sud en 2011, et cette dernière va avoir des effets contradictoires sur le secteur de l'immobilier et plus largement sur les dynamiques de prédatons foncières dans le pays. Loin d'apaiser la longue tradition soudanaise de fixation de la valeur dans le foncier, la récession économique et, surtout, l'inflation galopante et la dévaluation de la monnaie soudanaise qui l'accompagnent⁷³ vont au contraire la renforcer. L'emballlement du secteur immobilier est tout d'abord visible dans le paysage urbain où les chantiers continuent de fleurir partout dans la capitale. Une circulaire de 2014 de la Banque nationale du Soudan ordonnant aux banques du pays de s'abstenir de financer l'immobilier, et en particulier l'achat de terrains et de logements à des fins d'investissement, tente de limiter l'emballlement du secteur (qui alimente une montée des prix de la terre en ville) et de conserver des capacités d'investissement à destination des secteurs productifs⁷⁴. Mais la perte des revenus du pétrole induit une chute des finances publiques qui va se traduire, à l'échelle des États fédérés, par une augmentation des ventes de terrains qui constituent leur principale source de revenus. Ainsi en 2012, le ministère de la Planification de l'État de Khartoum aurait vendu des parcelles pour un montant total d'environ 132 millions de dollars, soit une augmentation de 30 % par rapport aux recettes totales du ministère⁷⁵. Dans un contexte de diminution des ressources et d'augmentation des prix du foncier urbain, l'État de Khartoum va être de moins en moins enclin à allouer aux programmes de logement populaire d'importantes surfaces et ce sont plutôt sur les projets de logements d'investissement que l'accent va être porté (figure 2). En effet, le Fonds du logement n'est pas concerné par la circulaire de 2014 susmentionnée et peut poursuivre ces activités en matière d'investissement immobilier. Les terres qui lui sont accordées sont désormais périphériques mais les projets qui y sont programmés sont d'une ampleur nouvelle, témoignant de l'extension des espaces convoités dans la capitale soudanaise.

Figure 2. Medinat Abdel Wahab



73. La monnaie s... 2018, 70 % pour 2... s devises, 40 % en

74. UN-Habitat et Ministry of Environment, *Sudan's Report for United Nations' Third Conference On Housing and Sustainable Urban Development, (Habitat III), 2016*, Nairobi/Karthoum, UN-Habitat/Ministry of Environment, 2014.

75. *Ibid.*

Traduction du panneau publicitaire : État de Khartoum, Ministère de la Planification urbaine, Fonds du logement. Les appartements de l'ingénieur Abdelwahab Mohammed Othman. 3 500 appartements.
© Alice Franck, 10 février 2020.

Le projet de logement qui porte le nom de « ville d'Abdel Wahab », du nom du ministre de la Planification (2001-2008), comprendra 230 immeubles et 3 500 appartements. Situé au nord de la ville d'Omdurman, dont l'accès est désormais facilité par l'extension de la rue du Nil à Omdurman et la réalisation du pont d'Halfaya, le projet proposera des appartements de 120 m² environ avec deux chambres pour 40 000 dollars⁷⁶. Un autre projet de 1 216 appartements est également en construction à Soba, dans les extensions sud de la ville de Khartoum cette fois. Dans ces périphéries populaires bien raccordées au réseau routier, le Fonds du logement développe aussi de nouveaux modèles de logement d'investissement : des lotissements à un étage avec cour. Si les programmes de construction d'immeubles et de logements à vocation d'investissement se sont poursuivis, la terre pour les projets de logements populaires est venue à manquer :

« Ça fait 6 ans que nous n'avions plus de terres pour les logements populaires parce que le *wali* [gouverneur de Khartoum] avait l'idée de construire des logements verticaux⁷⁷. Le problème avec ce type de logement, c'est l'accessibilité financière. La catégorie de personnes concernées par les logements populaires gagne environ 20, 30 dollars par mois. Elle ne pourra pas du tout bénéficier de ce type de logement. Nous avons tenté de baisser les coûts, mais quoi que nous fassions, ça restait hors de prix⁷⁸. »

Les terres vont d'autant plus manquer que la moitié des 9 000 parcelles d'Abu Seï'd 93, au sud d'Omdurman le long du Nil Blanc, ouvertes à la construction de logements populaires et économiques n'ont pu jusque-là être valorisées en raison d'un conflit qui oppose l'État de Khartoum et les citoyens propriétaires sur les procédures d'expropriation/compensation⁷⁹. Les conflits entre l'État de Khartoum et les citoyens se multiplient, témoignant de l'exacerbation des tensions autour du foncier, des prédatons publiques qui y sont associées comme de la résistance des citoyens qui se développe. Les procédures judiciaires sur le foncier augmentent, des *sit-in* et des protestations sont organisés dans divers quartiers de Khartoum, les articles de presse sur la corruption liée aux terres à Khartoum se font plus nombreux, témoignant du fait que le relatif pacte social de la période d'embellie économique n'est plus.

Cet arrêt des projets de logement populaire n'est pas uniquement le fruit d'un manque de terre et d'une volonté politique du *wali* mais s'explique également par le fait qu'avec l'inflation les

76. Cela représente une somme exorbitante dans une ville où une majorité d'habitants gagne entre 20 et 30 dollars par mois. En comparaison, un logement « économique » dans une périphérie comparable coûte quatre fois moins cher.

77. Cette mention montre qu'à Khartoum le modèle de logement vertical (et les appartements) n'est pas considéré comme adapté au logement populaire. Il est systématiquement conçu pour un public plus aisé. S'il existe des raisons financières (coût de la construction, coût de services comme l'électricité en lien avec la climatisation par exemple), cela renvoie également à des débats sur la modernité urbaine et sur les préférences supposées des populations pauvres.

78. Entretien avec Farouk, ingénieur, chef de projet logement populaire, Fond du logement, février 2020.

79. Les terres des berges du Nil comme celle d'Abu Seï'd font partie des rares terres de l'agglomération, avec les terres du centre-ville, appropriées en pleine propriété. Pour plus de détails sur ces conflits, voir A. Franck, « Urban Agriculture Facing Land Pressure in Greater Khartoum: The Case of New Real Estate Projects in Tuti and Abū Se'īd », in B. Casciarri, M. A. M. Assal et F. Ireton (dir.), *Multidimensional Change in Sudan (1989-2011): Reshaping Livelihoods, Conflicts and Identities*, New York/Oxford, Berghahn Books, 2015, p. 33-51.

prix de construction s'envolent et les traites de crédit sur 12 ans des bénéficiaires se dévaluent et finissent par représenter des sommes dérisoires. Autrement dit, les logements populaires deviennent, pour ceux qui sont déjà inclus dans le programme, très accessibles sous l'impact de l'inflation, mais il est de plus en plus difficile pour le Fonds du logement de rentrer dans ses frais et de mettre en œuvre de nouveaux projets. En témoignent l'accélération des réévaluations du montant de l'apport initial nécessaire pour accéder à un logement populaire et la réduction de la durée du crédit qui passe de 12 à 10 ans (tableau 4). Les procédures de paiement comptant (sans mensualité) sur les logements populaires et économiques se multiplient et permettent d'obtenir une réduction de 10 % du montant total pour l'acheteur/ou le demandeur.

Tableau 4. Montant initial à payer par les bénéficiaires sélectionnés pour « entrer » dans le programme de logement populaire (20 % du montant total payable sur 10 ans de 256 000 SDG en 2020)

	Montant en SDG (livres soudanaises)	Estimation du montant en dollars à partir du taux de change au marché noir de l'époque
Entre 2003-2009	3 500 SDG	1 500 dollars en 2009
Entre 2010-2012	4 500 SDG	562 dollars en avril 2012
En 2015	7 900 SDG	790 dollars en août
En 2017	16 706 SDG	759 dollars en novembre
En 2018	28 885 SDG	722 dollars en février, 608 dollars en novembre
Entre 2019-2020	40 000 SDG	400 dollars en janvier 2020

Sources : Housing Development Fund et la presse soudanaise en ce qui concerne les taux de change au marché noir.

De manière à réduire les pertes, et du fait du manque de terres allouées au logement de 3^e classe, le Fonds du logement limite en 2016 la sélection de nouveaux bénéficiaires et, à compter du 1^{er} janvier 2017, plus aucun versement d'acompte n'est accepté. Parallèlement, des procédures de réévaluation des montants à payer pour les bénéficiaires des années précédentes sont engagées. En l'absence de nouveaux projets, une longue liste d'attente de bénéficiaires (entre 2 900 et 4 000 familles selon les fonctionnaires du Fonds interrogés) s'est formée : certains ayant commencé à payer. L'attente de ces bénéficiaires s'ajoute à celle de tous les déçus de l'arrêt du programme, touchés eux aussi de plein fouet par la crise économique et par l'envolée des prix des locations, accompagnant le mécontentement croissant à l'égard du Fonds du logement, de l'État de Khartoum, et du régime en général. Dans un contexte de crise économique, le cercle des bénéficiaires du clientélisme du régime, qui participait de la construction d'un consensus social, s'est considérablement réduit, rendant ces pratiques clientélistes inacceptables pour ceux qui en sont soudain exclus⁸⁰. Si les travaux sur le mouvement révolutionnaire de 2018-2019 mettent en exergue le poids des mobilisations antérieures, et notamment des revendications contre les spoliations foncières dans le soulèvement populaire qui conduira à la chute d'Omar al-Bashir en 2019, ils montrent également que ces résistances ne sont pas nées dans les quartiers périphériques pauvres de la capitale⁸¹, mais bien chez ceux qui avaient jusque-là bénéficié tant bien que mal des pratiques clientélistes du régime, participant finalement à son maintien.

80. C. Deshayes et R. Chevrillon-Guibert, « Économie politique du régime et de la révolte. Entretien avec Raphaëlle Chevrillon-Guibert » [en ligne], *Noria*, janvier 2019, <<https://www.noria-research.com/fr/economie-politique-du-regime-et-de-la-revolte/>>, consulté le 24 juin 2020.

81. M. Étienne, K. Medani et C. Deshayes, « La révolution soudanaise ou l'apogée d'une décennie de contestation de l'ordre politique. Entretien avec Clément Deshayes » [en ligne], *Noria*, 2019, <<https://www.noria-research.com/fr/la-revolution-soudanaise-ou-lapogee-dune-decennie-de-contestation-de-lordre-politique/>>, consulté le 24 juin 2020.

Il n'y a donc pas de hasard si le gouvernement de transition à la manœuvre depuis août 2019 relance dès septembre le programme de logements populaires dans le Grand Khartoum. La réouverture du programme engendre un encombrement monstre au siège du Fonds pour le logement et du ministère de la Planification, ce qui témoigne, au-delà du caractère symbolique, de l'importance de ces programmes *pro-poor* pour les citoyens en recherche de logement. Pas nécessairement pour les plus vulnérables, car nous avons vu comment ils en étaient exclus, mais pour les innombrables familles des classes populaires qui aspirent à être propriétaires. Il s'agit pour le gouvernement de transition d'une part d'apaiser les tensions et la crise sociale qui sévit à moindre coût. Pour ce faire, il a ouvert à l'urbanisation, *via* le Fonds pour le logement, une terre qui pourra accueillir 5 000 logements populaires à AlFath 4. Pour compenser l'éloignement de ce projet, les parcelles seront plus grandes et atteindront 350 m². Deux autres zones doivent venir rapidement compléter ce plan de relance. Dans un souci de justice sociale, la priorité est accordée aux personnes en attente depuis longtemps avant d'ouvrir les listes à de nouveaux bénéficiaires, dont la sélection sera observée de près. « Le *wali* actuel veut observer de près la distribution des logements populaires. Alors que le *wali* d'avant la révolution voulait cesser les projets de logements populaires⁸². » La demande de justice, au centre des revendications du mouvement révolutionnaire de l'an passé, semble avoir été entendue par le gouvernement de transition qui a ouvert à Khartoum une commission d'enquête sur les multiples cas de corruption foncière dans le Grand Khartoum mettant en scène les agents de l'ancien régime. Cependant, en février 2020, le personnel du Fonds pour le logement demeurait inchangé, leurs salaires toujours aussi peu valorisés, et les demandes d'attribution de logement populaire sans cesse plus nombreuses faisaient douter de la fin de pratiques clientélistes solidement ancrées.

Alice Franck
Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne/UMR Prodig

Abstract

Three Decades of Popular Housing Policies in Khartoum: Between Violence, Clientelism and Social Consensus

This article aims to contribute to the general debate on popular housing policies in the cities of the South by developing the case of Greater Khartoum. It analyses the three decades in power of Omar al-Bashir (from 1989 to 2019), which corresponded to a movement in terms of housing policy for the low-income classes in relation with broader choices of the regime on another scale. Based on long-term fieldwork, this article discusses the way in which programmes for the eradication of informal housing, the allocation of plots of land and popular housing are articulated in the Sudanese capital (spatially and chronologically). In echo, it questions the violence of a regime in the city and the difficult formulation of resistance from the peripheries.

82. Entretien avec F., ingénieur, chef de projet logement populaire, Fond du logement, février 2020.