



HAL
open science

Repenser les moyens d'une sécurisation foncière urbaine. Le cas de l'Afrique francophone

Michel Max Raynaud, Djibril Diop, Claire Simonneau

► To cite this version:

Michel Max Raynaud, Djibril Diop, Claire Simonneau (Dir.). Repenser les moyens d'une sécurisation foncière urbaine. Le cas de l'Afrique francophone. 2013, 978-2-9810665-5-8. hal-03400704

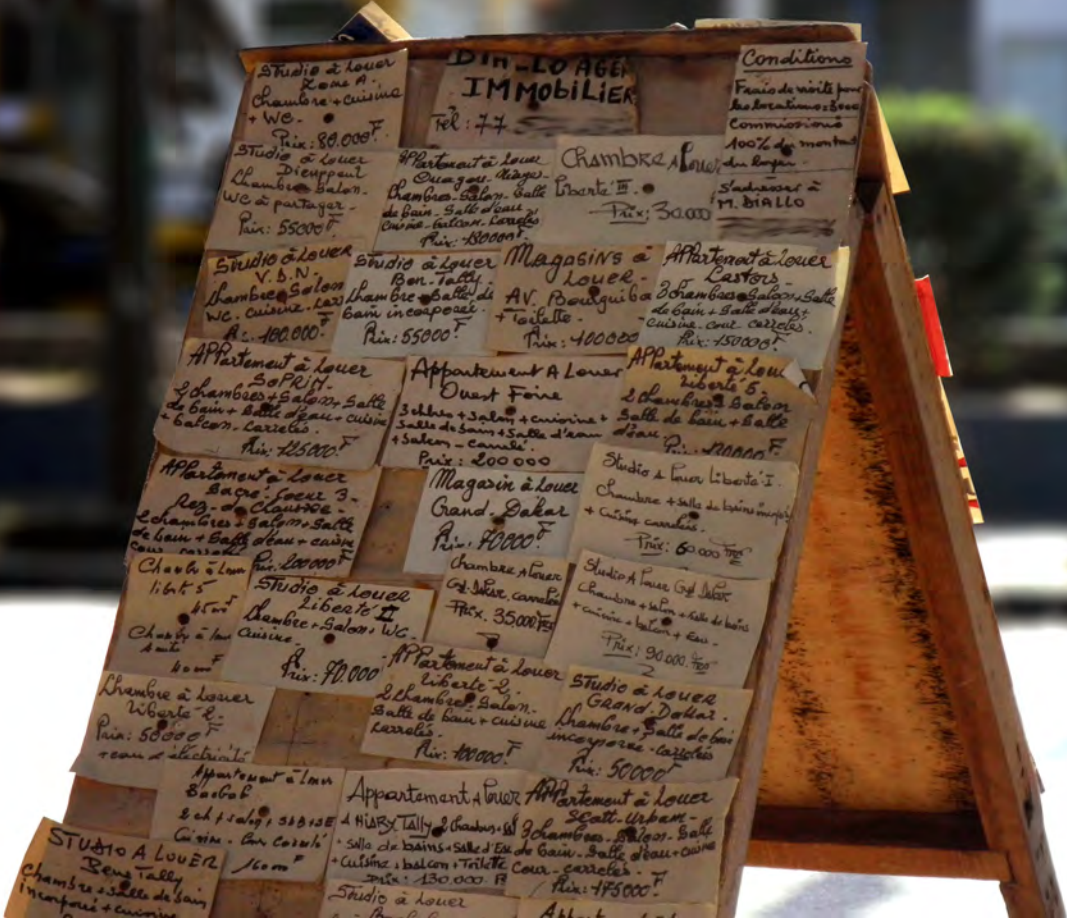
HAL Id: hal-03400704

<https://hal.science/hal-03400704v1>

Submitted on 25 Oct 2021

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.



Repenser les moyens d'une sécurisation foncière urbaine Le cas de l'Afrique francophone

Sous la direction de :

Michel Max RAYNAUD

Djibril DIOP

Claire SIMONNEAU

Repenser les moyens d'une sécurisation foncière urbaine

Le cas de l'Afrique francophone

Éditeurs :

Michel Max RAYNAUD

Djibril DIOP

Claire SIMONNEAU

ISBN : 978-2-9810665-5-8

Éditions Trames

© auteurs respectifs des articles

Imprimé au Canada par les Services d'Impression de l'Université de
Montréal (SIUM)

Remerciements

Cet ouvrage, et l'événement à son origine, n'auraient pu voir le jour sans l'important soutien financier de plusieurs organismes :

- le Conseil de Recherche en Sciences Humaines (CRSH) du Canada
- l'Agence Universitaire de la Francophonie (AUF)
- l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Montréal

Nous les remercions ici chaleureusement pour leur généreuse contribution et leur confiance.



Conseil de recherches en
sciences humaines du Canada

Social Sciences and Humanities
Research Council of Canada

Canada



L'événement a également bénéficié d'une précieuse et cordiale collaboration du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) et du Réseau mondial pour les instruments fonciers (Global Land Tool Network, GLTN)



Nous remercions également toutes les personnes qui ont contribué à l'élaboration de cet ouvrage, et en particulier Cathleen Poelher pour une partie de la traduction en anglais, et Pauline Wolff pour la mise en page et le graphisme.

Enfin, nos remerciements vont aux conférenciers, qui, par la pertinence de leur contribution, ont enrichi les débats et permis d'amorcer une collaboration prometteuse.

Les éditeurs.

Sommaire

Préface.....	1
Avant-propos.....	3
Foreword.....	7

PREMIÈRE PARTIE

Stratégies et politiques foncières

CHAPITRE 1		
Sécurisation foncière et urbanisation en Afrique sub-Saharienne		13
Remy Sietchiping et Alioune Badiane		
CHAPITRE 2		
L'information foncière au service de la sécurisation ? Le cas du Registre Foncier Urbain au Bénin		39
Claire Simonneau		
CHAPITRE 3		
La problématique de l'accès au foncier à Dakar		69
Djibril Diop		

DEUXIÈME PARTIE

Urbanisme et sécurité foncière

CHAPITRE 4		
Questions patrimoniales et droit foncier au Bénin : le cas de Porto-Novo		95
Didier Houenoude		
CHAPITRE 5		
Rendre plus sûrs les droits fonciers urbains populaires en Afrique de l'Ouest		109
Jean-François Tribillon		
CHAPITRE 6		
Sortir du système foncier colonial		129
Joseph Comby		
CHAPITRE 7		
Sécurisation foncière : construire les outils d'une stratégie		157
Michel Max Raynaud		
Conclusion		179
Biographies des auteurs.....		195
Résumés.....		201
Abstracts		207

Préface

Yves GUAY

Ph.D. Directeur de la Direction des relations internationales de
l'Université de Montréal

Repenser les moyens d'une sécurisation foncière urbaine

Le cas de l'Afrique de l'Ouest

Cela commence à ressembler à une évidence : le Québec et l'Afrique francophone ont besoin l'un de l'autre. L'Université de Montréal, dont le quart des étudiants internationaux provient d'Afrique, veille donc à intégrer dans sa stratégie d'internationalisation le développement des collaborations avec les chercheurs et universités de cette région du monde. Nous tentons notamment d'identifier et de lever les barrières qui pourraient empêcher nos professeurs et nos étudiants de s'engager pleinement dans ce type d'activités.

L'Université cherche de fait à nouer des partenariats durables avec des universités de ce continent et à les faire activement participer aux travaux de recherche de ses professeurs. La direction de l'Université encourage et valorise par ailleurs les projets de collaboration qui font une large part à la participation des étudiants. Il nous apparaît en effet faire œuvre utile que d'exposer nos étudiants à des réalités autres que celle constituant leur quotidien. Nous formons ainsi des étudiants qui seront mieux à même d'évoluer dans le monde globalisé qui est le nôtre ; nous osons aussi croire que ces étudiants seront plus enclins à contribuer à l'édification d'un monde plus pacifique, à un plus grand respect des droits de la personne et au dialogue des cultures.

Notre Faculté de l'aménagement démontre une remarquable ouverture au monde. Ses professeurs collaborent avec des collègues des quatre coins de la planète et ce, plus souvent qu'autrement sur des problématiques « globales ». Au sein de la Faculté, les étudiants peuvent échanger avec des professeurs, des praticiens et des étudiants venus d'ailleurs. Ils ont aussi l'opportunité de réaliser une partie de leur formation à l'étranger, et ils sont nombreux à le faire.

En soi, l'atelier-séminaire sur la sécurisation foncière urbaine en Afrique de l'Ouest, fut un réel succès. Les échanges entre professeurs et étudiants de la Faculté et leurs invités furent particulièrement féconds. Mais, peut-être plus important encore, cet événement marque le début, pour l'Université, de son engagement dans des activités préparatoires au Sommet Habitat III, qui se tiendra en 2016 (et qui est organisé par ONU-Habitat). Une lettre d'intention a été signée à l'issue de discussions tenues en marge de l'événement ; on y définit les particularités du partenariat qui sera bientôt formalisé dans une entente de collaboration générale entre l'UdeM et ONU-Habitat.

Bref, cet atelier-séminaire fut le point de départ d'un projet d'envergure entre l'UdeM et ONU-Habitat, projet auquel participeront aussi des universités d'Afrique (et vraisemblablement d'autres universités de la Francophonie « du Nord »).

Quelques mois après la tenue de l'atelier-séminaire, le Ministre des Relations internationales, de la Francophonie et du Commerce extérieur, M. Jean-François Lisée, dans une allocution qu'il prononçait au Conseil des relations internationales de Montréal¹, indiquait la volonté de son Gouvernement de mieux positionner le Québec en Afrique : « *Nous sommes déterminés à devenir des partenaires actifs de l'Afrique qui émerge. Nous travaillons à un Plan d'action Afrique qui embrassera l'économie, bien sûr, mais aussi les liens éducatifs, culturels, de soutien à l'état de droit, de solidarité.* »

Il va sans dire que l'Université de Montréal participera activement à la réalisation de ce Plan. Ses professeurs et étudiants, notamment du côté de l'urbanisme, auront ainsi de meilleures opportunités de nouer des partenariats à long terme avec des chercheurs et universitaires africains.

¹ Montréal, le 11 février 2013

Avant-propos

Michel Max Raynaud

Ph.D. Professeur à l'Institut d'Urbanisme, directeur de l'Observatoire Ivanohé Cambridge, Université de Montréal

Faire d'une fatalité urbaine un défi et une opportunité

Le monde devient urbain et les pays africains, peut-être plus encore que d'autres pays en développement, sont soumis à la réalité d'une urbanisation massive de leurs sociétés. Il existe une importante littérature sur l'urbanisation de ces sociétés, sur la croissance anarchique de leurs villes, sur la multiplication de leurs extensions urbaines qualifiées globalement d'informelles. Il s'agit, trop souvent dans cette littérature, d'une perception d'aviateurs qui voient et jugent les choses de haut ou de statisticiens qui compilent des données comparatives. On quantifie les risques et on oublie les Êtres humains qui y vivent. On en tire des observations statistiques et des constats alarmistes. En fait, on stigmatise et on condamne avant de comprendre. On a des solutions avant même de connaître la réalité contextuelle du problème. Dans ce concert de statistiques, de jugements, d'apitoiements et de compassion, on croise heureusement des discours discordants qui stimulent et ouvrent des perspectives.

En juillet 2011, dans un numéro spécial de la revue *Jeune Afrique*¹, acheté dans un aéroport, je découvre un article au titre prometteur « Défis et opportunités de l'urbanisation » signé par Alioune Badiane, alors Directeur du Bureau Régional pour l'Afrique et les

¹ *Jeune Afrique* hors série n°27 – 2011.

Pays Arabes d'ONU-Habitat². Je ne connais pas encore Alioune Badiane, mais je suis immédiatement conquis par ses propos. Pour une fois je rencontre une pensée constructive et positive qui ne regarde pas un problème urbain avec crainte; qui voit la ville comme le moteur du développement d'un pays. Un point de vue que je partage comme architecte et urbaniste.

L'Afrique a cessé d'être uniquement rurale, même si elle le reste dans les images folkloriques et les reportages touristiques. L'Afrique est aussi urbaine et il faut cesser de percevoir la ville africaine comme une fatalité. L'Afrique, comme tous les pays modernes, devient urbaine parce qu'elle se développe et que ses pays prennent leurs places sur la scène du monde. Il n'y a pas d'économie et d'échange sans l'existence des villes, nous rappelle l'historien Fernand Braudel. L'analyse d'Alioune Badiane part de ce postulat et recadre la réalité urbaine de l'Afrique dans une perspective de développement. Rien ne sert, comme nombre de spécialistes, de se lamenter sur l'attraction qu'exercent les villes sur les populations. Elles concentrent et diffusent les richesses, les ressources, les connaissances, les arts. Les populations s'y précipitent et s'y précipiteront toujours plus pour fonder et élever des familles. Comment accompagner durablement, c'est-à-dire de manière *viable, vivable et équitable*, ces croissances et aider les citoyens qui décident, par choix ou par nécessité, d'y inscrire leurs rêves, d'y vivre et d'y construire leur avenir ?

L'article d'Alioune Badiane fait écho à ma conviction que toute solution doit d'abord naître de la façon de poser le problème lui-même. J'ai compris comme urbaniste, qu'il pouvait être possible d'agir comme occidental en dehors des voies du néo-colonialisme ou de l'expert arrogant ; de réfléchir avec tous ceux qui travaillent depuis longtemps sur ces questions, non pas sur des *solutions* conditionnant des jugements, mais sur des *moyens* pour comprendre, accompagner et soutenir les solutions des acteurs.

² Alioune Badiane est aujourd'hui Directeur du Bureau des Projets ONU Habitat.

Dans cette perspective, il fallait pouvoir se réunir. Les experts, Alioune Badiane, Jean-François Tribillon, Joseph Comby, Rémy Sietchiping et Didier Houenoude, qui ont accepté de venir partager ce moment d'échange, se connaissaient pour la plupart. Ce n'est pas un hasard si l'on considère la qualité de leurs travaux et l'importance de leurs apports. En réunissant un tel aréopage j'ai voulu les questionner sur le problème fondamental de tout développement urbain : le problème du foncier. C'est sur lui que repose toute l'architecture du développement urbain durable, du droit d'installation à la sécurité des individus en passant par la juste répartition des services et le calcul de l'impôt. J'ai souhaité mettre le foncier au cœur des solutions possibles en ne négligeant aucune approche, qu'elle soit historique, politique, économique, culturelle ou bien technique. Mais l'originalité voulue de cette rencontre était de confronter les réflexions de ces experts avec celles des urbanistes et des gestionnaires urbains. J'ai réuni dans le cadre de l'Institut d'urbanisme, un petit groupe de réflexion pour initier ce débat. Djibril Diop, docteur en géographie et chargé de cours à l'Institut, et Claire Simonneau, doctorante en aménagement, ont accepté de former ce premier noyau de réflexion. Outre leurs contributions scientifiques, ils ont été les chevilles ouvrières à qui l'événement est redevable de sa réussite³.

Il s'agit d'un premier événement qui n'a pas eu d'autre ambition que de poser les questions et de tracer les prémices de nouvelles coopérations. Le plus difficile reste à faire. On peut s'interroger sur la prétention à vouloir s'attaquer à une problématique d'une telle ampleur. C'est justement parce que la tâche semble difficilement surmontable, qu'elle est stimulante. C'est parce qu'elle est immense, qu'elle nécessite la collaboration de toutes les expertises, des plus savantes aux plus humbles. Il est important de comprendre que personne ne peut seul prétendre détenir de solutions. Nous sommes obligés de coopérer entre spécialistes, responsables et ci-

³ Cet événement a pu se tenir le 15 et 16 novembre 2012 à la Faculté de l'aménagement de l'Université de Montréal, grâce aux subventions du CRSH (Conseil de Recherche en Sciences Humaines du Canada), de l'AUF (Agence Universitaire de la Francophonie) et de l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Montréal.

toyens pour élaborer des méthodes innovantes afin de travailler avec ceux à qui nous souhaitons apporter un support logistique. Le soutien qu'ONU Habitat et que GLTN⁴ nous ont dès le départ apporté, confirme s'il le faut la pertinence d'une telle approche.

La coopération a changé de visage. Nous devons tenir compte des limites d'une aide à partir de solutions toutes prêtes. Les échecs doivent nous questionner et nous forcer à imaginer d'autres façons de faire. Le Prix Nobel d'économie, Amartya Sen, a parfaitement résumé cette nouvelle approche : *If you have to decide what has to be done in the slums, it is not a question of what slum dwellers need – you have to find what they could do if they have the freedom to do it.*⁵

C'est le sens de ce premier événement qui a débouché sur un programme de partenariat à plusieurs niveaux. Un premier pas dont le présent ouvrage se veut le témoignage.

Montréal, janvier 2013

⁴ GLTN : Global Land Tool Network.

⁵ Si vous avez à décider ce qu'il faut faire dans un bidonville, la question n'est pas quels sont les besoins des habitants du bidonville – vous avez à vous interroger sur ce qu'ils pourraient faire s'ils avaient la liberté de le faire.

Foreword

Michel Max Raynaud

Ph.D. Professor at the Institute of Urban Planning, director of the Ivanhoé Cambridge Observatory, University of Montreal.

From urban fatality to challenge and opportunity

The world is becoming urban and African countries, perhaps more so than any other developing countries, are confronted with the massive urbanization of their societies. There is ample literature on the urbanization of these societies, on the anarchic growth of their cities and on the scale of their urban sprawl, which is globally recognized as being informal. Yet, too often this literature assumes the role of the distanced observer who sees and judges things from above, or of the statistician who compiles comparative data. In other words, given the focus of these approaches on the quantification of risks, the human beings living in these places tend to be overlooked. In general, statistical observations and alarming findings are readily made. And there is the tendency to stigmatize and condemn before understanding. Solutions are proposed before even knowing the contextual reality of the problem. However, in this mix of statistics, judgments and expressions of pity and compassion, we fortunately also find works that stimulate discussion and open up new perspectives.

*In July 2011, in a special edition of the journal *Jeune Afrique*¹, picked up at an airport, I discovered an article with the promising title “Défis et opportunités de l’urbanisation” (Challenges and opportunities of urbanization) written by Alioune Badiane, then Regional Director of UN-Habi-*

¹ *Jeune Afrique*, special issue n°27, 2011.

tat for Africa and the Arab States². I had never heard of Alioune Badiane at the time, yet I was immediately captured by his writing. For once I had come across constructive and positive thinking that was not intimidated by the urban problem and that saw the city as the driving force behind a country's development—a view that I share as architect and urban planner.

Africa has ceased to be primarily rural, even if this folkloric image continues to be perpetuated, in particular in tourism reports. Thus, Africa is also urban; yet here we must stop perceiving of African cities as victims of destiny. Africa, like all modern countries, is becoming urban because it is developing and because its countries are assuming their presence on the world stage. There can be no economy and exchange without the existence of cities, reminds us historian Fernand Braudel. The analysis of Alioune Badiane builds on this premise to reframe the urban reality of Africa in a perspective of development. There is no use in, as done by so many specialists, lamenting about the attraction which the cities holds for the populations. Cities concentrate and disseminate wealth, resources, knowledge and arts. People flock there and will continue to do so to start and raise families. That said, the question remains of how to best accompany this growth sustainably, that is to say, in a viable, bearable and equitable way, and how to help the citizens who decide, either by choice or by necessity, to pursue their dreams and life plans in the city?

The article by Alioune Badiane echoes my conviction that any solution must emerge from the way we state the problem itself. In my career as an urban planner, I have come to understand that it is in fact possible for a Westerner to act outside of the shadow of neo-colonialism or the arrogant expert. In other words, that it is possible to work with all those who have been trying to find solutions to these questions for a long time. And by solutions I think not so much of those that determine judgments but rather of finding the means to understand, accompany and support the solutions of the actors.

In that perspective, we had to meet. Of those who accepted to participate in this seminar—Alioune Badiane, Jean-François Tribillon, Joseph Comby, Rémy Sietchiping and Didier Houenoude—most have already met. This is

² Alioune Badiane is today Project Office Director at UN-Habitat.

no coincidence considering the quality of their works and the importance of their contributions. By bringing together this impressive group of experts, I wanted to question them on a fundamental problem in urban development: land tenure. It is this issue that determines and frames any concept for sustainable urban development, from the right of settling to the security of individuals through the equitable distribution of services and the calculation of taxes. I wanted to position land tenure at the nexus of possible solutions without neglecting other approaches, be they historical, political, economic, cultural or even technical. However, the crucial contribution of this encounter was that it juxtaposed the reflections of these experts with those of urban planners and urban managers. In the framework of the Institute of Urban Planning of the University of Montreal, I have brought together a small think tank to assist me in organizing this debate. Djibril Diop, doctor in geography and lecturer at the Institute, and Claire Simonneau, Ph.D. candidate in urban planning, have accepted to form this first research group. Apart from their scientific contributions, they were the linchpin to which this event owes its success.³

The first event had no other aim than to ask questions and to imagine possibilities for creating new cooperations. However, the greater challenge has yet to be tackled. We may question the ambition of embarking on a topic this vast. Yet, it is precisely because the task seems difficult to overcome that it is stimulating. And, because it is immense, it requires the collaboration of all experts, from the most knowledgeable to the most humble. It is important to understand that no one person can pretend to have the solutions. All participants, be they specialists, managers or citizens, are obliged to cooperate to develop innovative methods for providing the best possible logistic support to our target groups. The support that UN-Habitat and GLTN⁴ have given us from the start confirms the pertinence of such an approach.

Cooperation in development aid has changed its face. We must take into account the limits of an aid based on ready-made solutions. Failures

³ This event took place on November 15 and 16, 2012 at the Faculté d'aménagement of the University of Montreal, thanks to funding from SSHRC (Social Sciences and Humanities Research Council of Canada), AUF (Agence Universitaire de la Francophonie) and the Institute of Urban Planning of the University of Montreal.

⁴ Global Land Tool Network.

should get us to think and to imagine other ways of planning and interacting. Amartya Sen, winner of the Nobel Prize in Economic Sciences, perfectly summarized this new approach, saying “If you have to decide what has to be done in the slums, it is not a question of what slum dwellers need—you have to find what they could do if they had the freedom to do it.”

This first event then led to a partnership program at many levels—a step which this work wishes to document.

Montreal, January 2013

PREMIÈRE PARTIE

Stratégies et politiques foncières

CHAPITRE 1

Sécurisation foncière et urbanisation en Afrique sub-Saharienne

Remy SIETCHIPING

Ph.D. Chargé des questions foncières à ONU-Habitat (Kenya)

Alioune BADIANE

Directeur du Bureau des Projets d'ONU-Habitat (Kenya)

Ce papier est basé sur l'hypothèse que le foncier joue un rôle prépondérant à la réalisation d'un développement urbain durable. De fait, les politiques, lois et pratiques régissant leur utilisation, administration et gestion déterminent en fin de compte les résultats en matière de développement urbain. Au cœur des questions foncières s'enchevêtrent les aspects comme la sécurité d'occupation et l'accès à la terre, l'administration et la gestion des biens fonciers, la redistribution des terres et la réforme foncière. Il devient donc impérieux de considérer la terre comme un atout, un outil et/ou un instrument de la gestion des villes. La mise en place d'un cadre de vie propice dans les villes à croissance rapide comme en Afrique requiert des réformes réglementaires et institutionnelles. De même, cela suppose une mise en œuvre de politiques et de stratégies propres à susciter une amélioration des villes, des sociétés et de l'environnement en Afrique. Il importe aussi d'envisager la problématique foncière dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le développement, en raison de plusieurs interactions avec ces Objectifs. Notamment, l'Objectif 7, 'Assurer un environnement durable' et la

Cible 3, 'Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès à un approvisionnement en eau potable ni à des services d'assainissement de base' ainsi que la Cible 4, 'Améliorer sensiblement, d'ici à 2020, les conditions de vie de 100 millions d'habitants des taudis'.

La cadence de l'urbanisation en Afrique est l'une des plus rapides au monde. ONU-Habitat (2011a) estime qu'en Afrique, 40 % de la population africaine vivent en zones urbaines. L'Afrique devrait donc connaître un des taux d'urbanisation les plus élevés du monde. D'ici à 2025, la moitié de la population africaine vivra en zones urbaines, soit 1,2 milliard d'individus ou un quart de la population urbaine mondiale. Les villes moyennes et de petites tailles connaissent des taux de croissance encore plus élevés. Ces villes constitueront le creuset de l'urbanisation africaine, surtout dans un contexte où les efforts de planification et d'utilisation efficiente des ressources foncières, limitées, restent pour le moins embryonnaires. Cette expansion urbaine s'explique par l'important exode rural, engendré par la quête d'une amélioration de la qualité de vie et par des facteurs comme la pauvreté, la famine, la sécheresse et les catastrophes, entre autres, qui poussent les habitants des zones rurales à partir.

L'urbanisation en Afrique continuera d'être associée au développement des établissements informels. Plus de 60 % des habitants des zones urbaines vivent dans ce type d'établissements. Cette inégalité d'accès aux ressources domine les schémas de développement urbain et commence à avoir une incidence grandissante sur la croissance économique et la stabilité sociale. Il s'agit là d'un aspect critique pour les économies nationales, car les villes, en particulier les villes capitales et les centres urbains, jouent un rôle déterminant dans les économies nationales en fournissant plus de 60 % du produit intérieur brut.

Un développement urbain durable est donc indispensable à la fois à la croissance économique nationale et à la réduction de la pauvreté et il est essentiel dans cette optique de s'appuyer sur un système équitable de gestion et d'utilisation des terres. Les grandes inégalités observées en milieu urbain peuvent conduire à des con-

flits et à une instabilité sociale qui, à leur tour, peuvent avoir une incidence négative sur la cohésion sociale, l'environnement, et l'économie nationale.

L'objectif central de ce papier est de mettre en évidence certains des enjeux, options et solutions dans le secteur foncier qui revêtent un caractère critique pour un développement urbain harmonieux des villes africaines. Ce papier met en relief les problèmes et les enjeux, mais il est surtout consacré à l'examen des pratiques et des outils novateurs ainsi que des enseignements et des options dont différents pays pourraient tirer parti.

Le papier est structuré de la manière suivante. La première partie présente les implications de l'urbanisation sur le foncier en Afrique ainsi que le rôle que peuvent et doivent jouer les régimes fonciers. La deuxième partie examine les intérêts d'investir dans la sécurisation foncière afin de promouvoir un développement équilibré et équitable. La troisième partie montre comment le développement urbain durable peut être promu et consolidé à travers une sécurisation foncière assurée. La quatrième et dernière partie identifie des pistes de solutions pour relever les défis du foncier urbain en Afrique.

1. Urbanisation et implications sur le foncier en Afrique

L'Afrique et l'Asie sont à l'épicentre d'une transition urbaine à grande échelle de l'histoire du monde. En deux siècles, entre 1750 et 1950, l'Amérique du Nord et l'Europe ont vu le pourcentage de leur population urbaine passer de 10 % à 52 %. Au cours du cinquantenaire passé, les pays de Sud expérimentent une forte croissance de la population urbaine ; le poids démographique va évoluer de 18 % en 1950 à 56 % en 2030, soit une hausse de 38 points en 80 ans. La part de la population urbaine dans la population totale de l'Afrique a progressé de 15 % en 1960 à 35 % en 2006 et devrait dépasser 60 % d'ici à 2030 (ONU-Habitat, 2010c). Ainsi, même si l'Afrique n'est pas encore urbanisée à 50 %, son taux de croissance urbaine de 3,3 % est l'un des plus élevés du monde. Actuellement,

le continent est urbanisé à 40 %. Il existe des disparités à l'échelle du continent. Certains pays et des régions ont déjà atteint la barre des 50 % et les plus grandes économies africaines l'ont presque toutes dépassée (ONU-Habitat, 2010b). En effet, plusieurs villes africaines ont un taux croissance annuel de plus de 5 % avec comme tête de file Le Caire, suivi de Lagos, de Kinshasa, de Luanda et de Khartoum ; toutes ont une population supérieure à 5 millions d'habitants et sont confrontées à une paupérisation qui concerne plus de 60 % des résidents. Ces populations des bidonvilles vivent dans des conditions de vie difficiles dont le statut foncier est précaire.

La population totale des pays africains étant déjà à plus d'un milliard va continuer à s'accroître, des crises et pénuries alimentaires critiques apparaîtront, exerçant des pressions anormalement fortes sur les ressources naturelles disponibles. Les chaînes de production et de consommation agricoles sont ainsi de plus en plus tendues et l'acquisition de terres pour la production agricole à grande échelle prend de l'ampleur. Ces évolutions devraient avoir une incidence sur les populations des zones urbaines et rurales, les évictions étant probablement la réponse apportée pour faire face à ces nouveaux besoins. Les émeutes alimentaires et les démonstrations contre la vie chère dans les villes africaines comme Abidjan, Dakar, Douala, Ouagadougou et Tunis sont l'expression d'un malaise profond dont le foncier n'est pas épargné.

Un des corollaires de cette urbanisation rapide est le besoin de redoubler les efforts dans la manière dont les terres urbaines et périurbaines sont gérées, y compris un meilleur accès aux parcelles aménagées afin d'enclencher un développement urbain harmonieux et équilibré des villes d'aujourd'hui et de demain. Un système d'enregistrement des droits et des actes fonciers qui fonctionne devrait être un facteur clé pour achever cet objectif. Le régime foncier réfère à des arrangements et relations sociales entre les individus ou groupes à la terre. Ces arrangements et relations contiennent un ensemble de droits et d'obligations qui façonnent ces rapports. La manière dont les régimes fonciers sont définis et mis en œuvre détermine le type d'établissements humains (les villes par exemple) et l'usage du sol. En Afrique les régimes fonciers sont

pluriels et se superposent allant du formel ou statutaire à l'informel en passant par le coutumier, le religieux, l'informel, et bien d'autres systèmes hybrides (Durand-Lasserve & Le Roy, 2012b). Ces régimes fonciers ou tenures foncières prennent leurs sources dans le droit écrit, la coutume et d'autres pratiques courantes en Afrique.

En Afrique, la question foncière s'articule plus en terme de légitimité que de légalité. Les travaux récents mettent l'accent sur la sécurisation des droits fonciers pour tous (ONU-Habitat, 2008; Payne, Durand-Lasserve, & Rakodi, 2009; Durand-Lasserve & Le Roy, 2012b; ONU-Habitat, 2012a; Sietchiping & Augustinus, 2012). Bien entendu, il y a la tendance à associer le titre foncier à la sécurisation ultime des droits fonciers, surtout en milieu urbain. Il devient donc impérieux de mettre l'accent sur la sécurisation foncière afin de contribuer à améliorer l'accès à la terre urbaine afin d'améliorer l'habitat et les conditions de vie.

Dans les villes africaines, force est de reconnaître que les modes et méthodes d'accès, d'acquisition, de transfert et de sécurisation de droits à l'espace urbain continuent d'évoluer et de se métamorphoser. En même temps les textes, les systèmes de reconnaissance de droits fonciers n'évoluent pas suffisamment et de par leur lenteur et lourdeur, constituent dans plusieurs cas des entraves à la sécurisation des droits fonciers urbains.

Face à l'inadéquation des lois et des systèmes officiels de reconnaissance de droits fonciers urbains, les populations, notamment les moins nanties, doivent trouver des alternatives pour se loger et sécuriser ne serait-ce que leur droit d'occupation. La sécurisation de la tenure est un concept qui embrasse la notion de pluralité. Ainsi, les droits peuvent être liés à l'occupation, l'accès, l'usage, la cession, l'héritage, la vente, etc. ONU-Habitat ainsi que les partenaires du *Global Land Tool Network* (GLTN) mettent l'accent sur la notion de la gradation ou faisceaux de droits fonciers (*continuum of land rights*) ou la multiplicité de droits au sol, comme prérequis pour la sécurisation des droits pour tous (ONU-Habitat, 2008, 2012a).

Dans une Afrique qui s'urbanise rapidement, il y a lieu de se demander si les systèmes légaux ou officiels d'enregistrement et de

sécurisation des droits fonciers en vigueur (e.g. cadastre) sont à même de répondre aux besoins d'enregistrement de la gamme de droits fonciers (Comby, 1990). Les faiblesses du système cadastral sont nombreuses : le temps qu'il faut prendre pour enregistrer un titre de propriété, le coût de l'opération d'obtention de titre foncier, le faible sentiment de confiance des acquéreurs de terrain vis-à-vis des notaires ou intermédiaires administratifs et légaux, le faible nombre de citoyens maîtrisant et utilisant la procédure formelle d'enregistrement, la proportion des terrains titrés et enregistrés, la fréquence de mise à jour des données cadastrales, la proportion de la population urbaine en Afrique détentrice de titre foncier, l'inadéquation d'enregistrer d'autres actes et d'autres « propriétés sans cadastre ni borne » (Comby & Gerber, 2007), etc.

Les vertus attachées aux titres fonciers sont en principe attractives. Par exemple, le titre foncier recouvre tous, sinon une grande partie des droits liés au sol urbain. Et de ce fait, le titre foncier est considéré comme l'instrument ou le 'document administratif' de sécurisation foncière optimal et désirable. De plus, les titres fonciers sont censés être 'inattaquables, irrévocables' et peuvent être octroyés à 'perpétuité'. En réalité, pour une population urbaine à revenu limité, deux éléments fondamentaux de sécurisation de droits sont importants : une durée raisonnable des droits (que ce soit d'occupation pour un logement temporaire, d'utilisation pour une activité commerciale, d'accès à un service urbain comme la route) et la protection contre les abus (comme les expulsions forcées). Il est donc important de clarifier les droits fonciers et la sécurisation foncière à la dimension des moyens et des objectifs d'utilisation (Sietchiping & Augustinus, 2012). Dans presque tous les pays francophones d'Afrique, le code foncier reconnaît un certain nombre de droits y compris les droits de surface, droit d'usage, usufruit, location, bail emphytéotique, etc. La manière dont ces droits qui se chevauchent sont traités au niveau des registres et livres fonciers laisse à désirer.

Au-delà du titre foncier qui est géré au niveau des systèmes cadastraux et des services des domaines, les textes réglementaires de plusieurs pays reconnaissent une panoplie d'autres instruments de reconnaissance de droits et des actes fonciers. Il en est ainsi des do-

cuments tels les actes parcellaires, fiche d'occupation parcellaire, demande de terre, acte de vente ou de cession, acte de reconnaissance coutumier, procès-verbal d'attribution, etc. Même si ces documents et actes (encore connus dans certains pays comme 'petits papiers') ne sont pas systématiquement enregistrés, il n'en reste pas moins vrai que la sécurisation des droits d'occupation peut être garantie. Cette reconnaissance qui contribue à la sécurisation foncière peut prendre la forme de contrats locatifs de longue durée ou d'une reconnaissance formelle des droits fonciers coutumiers, assortie de mécanismes accessibles et efficaces de règlement des différends.

Par exemple, après l'achat d'une parcelle de terrain, le nouvel occupant le sécurise à travers les affiches ('Ce terrain appartient à Mr/Mme X', 'Ce Terrain n'est pas à vendre', etc.), les enclos et barrières, la mise en place des structures temporaires, l'utilisation des services de gardiennage, etc. Ces méthodes de 'sécurisation' foncière s'appliquent aux terrains urbains quelle que soit la source d'acquisition : légale, coutumière, religieuse, informelle, etc. Cette pratique courante suggère clairement que le 'papier' sur le terrain, à lui seul, n'équivaut pas nécessairement à la sécurisation certaine de la parcelle. De plus, ceci renvoie à la notion de sécurisation comme un processus et non un état de fait. Et c'est à ce niveau que les modes d'accès et de sécurisation de droits aux terrains urbains s'entremêlent et la légitimité devient très importante.

Plusieurs pays africains ont compris que les titres de propriété individuels ne sont pas le seul moyen de garantir aux pauvres la sécurité d'occupation. Une solution alternative consiste à formaliser ou améliorer progressivement les droits de propriété. Le titre ou certificat foncier collectif est un autre moyen de garantir la sécurisation des droits fonciers des personnes à faible revenu. Cette sécurisation est possible avec des baux de location collectifs de longue ou courte durée ou l'octroi de titres et certificats fonciers à des coopératives communautaires. Les droits de propriété collective peuvent jouer un rôle tampon puissant contre les forces du marché, souder les membres des communautés entre eux et leur donner un motif

structurel de rester unis, là où la vie communautaire peut être un mécanisme important de survie (ONU-Habitat, 2010c).

Depuis quelques années déjà, les partenaires du Réseau GLTN ont développé un système et une méthode qui permet d'enregistrer tous les divers droits et responsabilités liés au foncier. Le Modèle d'un Domaine de Tenure Sociale, plus connu en anglais comme *Social Tenure Domain Model* (STDm) a été développé conjointement par la Fédération Internationale des Géomètres (FIG), ITC (*Faculty of International Institute for Geo-Information Science and Earth Observation*-Université de Twente) et ONU-Habitat (Fédération Internationale des Géomètres-FIG, 2010). Le modèle est actuellement utilisé en Ouganda pour enregistrer les différents droits et actes fonciers dans quelques bidonvilles de Kampala. Le modèle est basé sur le concept de la gradation des droits. Les autres acteurs internationaux du foncier (comme *Thomson Reuters* initialement connu comme *International Land Systems –ILS-* avec son *Open Title*) commencent déjà à utiliser le même concept pour développer les systèmes d'enregistrement des droits fonciers.

2. Sécurisation foncière et développement urbain en Afrique

Cette partie met en exergue les expériences de sécurisation de droits fonciers dans le cadre des travaux d'ONU-Habitat et du Réseau Mondial sur les Instruments Fonciers (en anglais *Global Land Tool Network*) afin de promouvoir la sécurisation des droits de tous aux terrains urbains en vue de contribuer à une urbanisation harmonieuse.

La promotion de la sécurisation des droits fonciers requiert que tous les modes d'accès et de jouissance de droits soient appréciés. Par exemple, les déguerpissements forcés pour défaut de titre de propriété constituent plutôt un frein au développement urbain durable. Par contre, instaurer une méthode de fiscalité foncière pour tous les types de régimes, d'usages, d'occupations et de propriétés contribuerait indéniablement au développement des villes

africaines à croissance rapide. Les registres fonciers urbains dans les villes béninoises en sont une illustration (ONU-Habitat, 2012b).

En Afrique, les modalités d'utilisation des divers instruments de gestion urbaine, comme les plans directeurs d'urbanisme, la fiscalité locale et la politique foncière, doivent donc faire l'objet d'un réexamen approfondi. Ce processus sera naturellement soumis à une analyse critique du rôle des administrations municipales, afin de tirer les enseignements des pratiques et novatrices qui ont fait la preuve de leur efficacité.

Tout en reconnaissant que certaines initiatives louables en faveur de la décentralisation ont été engagées dans la plupart des pays africains, l'insuffisance de l'autonomie administrative et budgétaire fait qu'il est extrêmement difficile aux administrations municipales de gérer rationnellement les villes. La palette complète des instruments financiers et d'investissement nécessaires à un développement urbain durable doit être également revue, aux fins de son utilisation par les autorités locales. Sont visés ici la contribution budgétaire de l'administration centrale et des partenaires au développement, les subventions, les prêts, la fiscalité foncière et la récupération des coûts dans les services, les subventions croisées, les cautions, les groupes d'épargne et l'appel à l'épargne des résidents urbains eux-mêmes.

L'agenda du développement durable est devenu une des priorités et appelle une action urgente, en particulier face à l'urbanisation rapide de l'Afrique. Dans ce contexte, la question primordiale de l'accès à la terre revient ainsi au premier plan pour assurer un développement durable des villes. Les biens fonciers, si bien gérés, constituent la base d'une urbanisation durable. La productivité croissante des villes africaines, grandes et moyennes, la capacité des autorités locales d'assurer les services de base à une population de plus en plus urbanisée, les menaces grandissantes liées aux changements climatiques, la gestion des villes dans les situations de crise (post-crise) sociale et de post-catastrophe et l'aptitude à préserver l'environnement sont autant d'éléments qui dépendent dans une large mesure des interventions menées dans le cadre de la politique foncière (ONU-Habitat, 2007).

Généralement en Afrique, l'urbanisation ne s'est pas accompagnée d'un développement correspondant de l'offre de services et d'investissements en infrastructures pour la majorité des pauvres des zones urbaines. Ainsi, les établissements informels et bidonvilles n'ont pas accès adéquat (en nombre et quantité suffisants) aux services essentiels, comme l'eau, la gestion des déchets solides, l'évacuation des eaux usées, les écoles ou les centres de santé et d'information (Sietchiping & Yoon, 2010).

La promotion de politiques propres à favoriser la sécurité alimentaire sans compromettre les droits fonciers des pauvres est devenue indispensable. En outre, sous l'effet de l'accroissement de la population urbaine, et des pressions ainsi exercées, la concurrence pour l'utilisation de l'eau et le défrichement des terres pour la production de fibres, le bois d'œuvre et les produits du bois sera exacerbée. La gestion des modes de possession des ressources naturelles ne peut se permettre d'ignorer la demande urbaine croissante, qui modifie les schémas de consommation des ressources renouvelables et non renouvelables.

Dans les zones urbaines en rapide expansion, l'accès à la terre est rendu de plus en plus difficile par les exigences potentiellement concurrentes du logement, de l'industrie, du commerce, de l'infrastructure, du transport, de l'agriculture et de l'aménagement d'espaces ouverts et de zones vertes ainsi que de la protection des écosystèmes fragiles. L'une des principales difficultés associées à la fourniture de logements aux citoyens des villes africaines est l'offre de terrains aménagés, y compris les coûts associés. On constate actuellement que, du fait du fort accroissement de la population urbaine, les ressources foncières se raréfient et sont de plus en plus convoitées, ce qui a aussi fait grimper la valeur des terrains urbains, notamment dans les zones périurbaines. À l'évidence, on ne s'intéresse pas assez à la recherche de solutions à l'expansion des villes dans les zones périurbaines et à la nécessité que cela entraîne d'assurer durablement la gestion des terres, la fourniture de services et une bonne gouvernance foncière.

L'impuissance à établir des conditions propices à l'établissement et à la protection de droits à la terre pour tous les citoyens continue

de nuire à l'offre de logements et au développement urbain. Par exemple, si la sécurité d'occupation n'est pas assurée, les initiatives de rénovation des taudis ne généreront pas nécessairement des améliorations de long terme ou durables des conditions de vie, ainsi qu'on a pu le voir dans certains pays, comme le Kenya, le Nigeria (Lagos), la Namibie, la République démocratique du Congo et la République centrafricaine. Du fait de l'inadéquation de la planification urbaine (au niveau de l'utilisation des sols, des aspects sociaux, stratégiques et légaux, de la participation, de l'intégration, etc.), les villes africaines ne sont pas à même de répondre aux besoins croissants de la majorité, qui est souvent pauvre et condamnée à vivre dans des taudis (ONU-Habitat, 2010d).

Le potentiel offert par des processus appropriés d'administration et de planification des terres et des outils de gestion urbaine adaptés (comme la constitution de réserves foncières ou le regroupement, le remembrement et l'enregistrement des terrains) pour faire des villes de véritables moteurs de croissance n'est pas pleinement exploité dans la plupart des pays africains.

L'utilisation et la gestion des terres pour le développement urbain sont confrontées à de nombreux besoins et exigences concurrentes, concernant notamment l'environnement, l'investissement, le logement, l'infrastructure et la prestation de services. Ces besoins divers et pourtant complémentaires exigent un cadre de coordination et d'intégration robuste à moyen et long terme depuis la planification jusqu'à la prise de décisions et à la mise en œuvre. L'aménagement urbain intégré peut fournir un tel cadre. Si les décisions et les choix ne sont pas rationalisés et alignés aux besoins d'un urbanisme pensé (par exemple, densité, panachage des utilisations, typologies des logements et des espaces publics, modes de transport et infrastructures, typologie des services, etc.), il sera difficile d'arriver à une urbanisation durable.

La planification stratégique permet d'utiliser la terre comme un tremplin de la réforme et d'intégrer les politiques et les actions intéressantes, entre autres, l'amélioration de la gouvernance urbaine, la démocratisation, l'égalité des sexes, l'environnement, et le règlement des conflits. Faute du cadre stratégique qu'assure la

planification territoriale, il sera aussi difficile ne serait-ce que de gérer la terre de façon durable, sans créer des externalités négatives, comme l'augmentation des émissions ou la réduction de la qualité de vie urbaine et du capital social. Dans la perspective du développement urbain durable, les terrains urbains aménagés sont un atout dans la mesure où ils répondent non seulement aux besoins individuels mais aussi aux besoins collectifs tant publics que privés pour les investissements urbains. En conséquence, la promotion de la densification par des modes appropriés d'occupation juridique, comme les condominiums ou les autres formes d'associations ou de coopératives d'habitation, joue un rôle critique dans la prochaine phase du développement des villes africaines (ONU-Habitat, 2010c).

La compacité ou l'étalement des villes, l'ampleur de leur empreinte environnementale et le degré d'inclusion dans les établissements urbains (des femmes et jeunes notamment) dépendent d'une bonne gestion des politiques publiques locales et d'une gouvernance efficiente de la question foncière.

Dans toutes les villes africaines, c'est à la fois l'emplacement relatif de la terre par rapport à l'infrastructure primaire, aux services et aux opportunités économiques, et la nature des droits à la terre et au logement, qui déterminent les valeurs foncières et leur contribution à la création de richesses et à la réduction de la pauvreté et des inégalités. À côté des instruments appropriés de fiscalité foncière et immobilière, la planification urbaine joue un rôle clef dans la détermination des valeurs foncières, l'assise financière des collectivités locales et les schémas urbains spécifiques, formels et informels. Sans une administration adéquate des biens fonciers et d'un registre foncier en bonne et due forme, il sera très difficile d'assurer des services couvrant l'ensemble de la zone urbaine.

Au Bénin, par exemple, le Registre Foncier Urbain (RFU) est l'un des principaux outils utilisés par les administrations urbaines locales pour améliorer les finances municipales, les recettes ainsi obtenues représentant souvent jusqu'à 90 % du budget local. Cette initiative démontre bien qu'étant donné que la plupart des villes revêtent pour 60 % environ un caractère informel (hors des registres

fonciers), il faudra élaborer une feuille de route pour progressivement fusionner les segments 'formel' et 'informel' de la ville. L'objectif final doit être de mettre en place et d'intégrer des systèmes urbains durables, comme les registres fonciers, la planification, la gouvernance, les services et l'infrastructure, à court, moyen et long termes, et de passer ainsi de la rénovation des taudis à petite échelle à la prévention de l'habitat informel et précaire par la planification urbaine participative à grande échelle prête à répondre à la demande d'habitation des nouveaux citadins.

3. Foncier : pilier du développement urbain en Afrique ?

Il y a certainement des défis majeurs que jonchent les stratégies mises en œuvre pour rendre le foncier un pilier essentiel au développement urbain durable en Afrique. Cette section en souligne quelques-uns à titre illustratif.

Un des défis majeurs réside dans la manière de cultiver un sens élevé d'appropriation des initiatives par les décideurs politiques. Ainsi, une volonté politique réellement exprimée est souvent le pré-requis pour entreprendre des réformes en zones urbaines. Cependant, les efforts faits par les gouvernements des pays africains pour venir en aide aux pauvres des zones urbaines ont été entravés par le manque de clarté des responsabilités, des mandats contradictoires entre les autorités locales et l'administration centrale et des déficiences dans la coordination entre les services. La capacité limitée qu'ont les institutions de l'administration centrale, en termes de structures et de systèmes opérationnels, de susciter des mesures de réforme dans le secteur urbain, continue de poser problème.

Les populations pauvres des zones urbaines sont souvent très vulnérables face à la médiocrité de la gouvernance sous toutes ses formes. Dans la plupart des cas, la gouvernance d'un grand nombre de centres urbains reste très déficiente en raison de la complexité et de l'inadéquation des cadres institutionnel, opérationnel et législatif et du fait que le secteur urbain continue de ne pas recevoir le rang de priorité voulu dans les politiques publiques et ne se voit

pas affecter des ressources suffisantes dans le programme national de développement (FAO, 2009). En outre, la collaboration entre les diverses parties prenantes a souvent été sporadique et mal coordonnée. Pour compliquer le tout, les fonctions de l'État restent souvent très centralisées, notamment dans le domaine foncier où les autorités locales n'ont aucun pouvoir de législation ou de mise en œuvre.

Une autre préoccupation est relative à l'égalité entre les sexes. Bien souvent, dans les pays africains, les législations et/ou les pratiques amoindrissent le droit des femmes pour l'accès à la terre et à l'accès à la propriété et au logement en milieu urbain. La sous-évaluation du droit et contribution des femmes à la terre (en particulier son accès et son utilisation) a des répercussions négatives sur la productivité de l'économie urbaine, y compris la sécurité alimentaire et l'offre de logements, car cela équivaut à bannir au moins 50 % de la population productive d'activités présentant un intérêt social et économique. En outre, les femmes sont souvent les principales utilisatrices des terres, générant un revenu considérable pour le ménage dans l'agriculture urbaine et périurbaine et le petit commerce informel. Elles tendent aussi à passer plus de temps à améliorer le cadre de vie et le logement familial et le bien-être de la famille.

Compte tenu de tous ces éléments, la condition de la femme doit être reconnue et renforcée, en améliorant la sensibilisation à la problématique sexo-spécifique ainsi que son inclusion et son intégration à tous les niveaux, notamment ceux de la formulation et/ou de la mise en œuvre de la réforme des politiques foncières et urbaines, du renforcement des capacités, de la budgétisation, de même que dans les projets liés à la terre à l'échelon régional et à celui du continent (ONU-Habitat, 2009). Il faut s'attacher à assurer l'égalité des sexes, à combler les lacunes et à lutter contre les préjugés à cet égard dans les initiatives intéressant le développement urbain et de l'habitat. Des dispositions doivent être prises pour assurer la sécurité des droits de propriété et l'accès égal à la terre pour tous, y compris les femmes et les personnes vivant dans la pauvreté. Il faudra pour cela mettre en œuvre des réformes législatives et

administratives pour donner aux femmes un plein accès, sur un pied d'égalité, aux ressources économiques, y compris le droit d'hériter, d'effectuer des transferts de droits, d'utiliser et de posséder des terres et autres biens et d'y avoir accès. Ces cadres et réformes législatifs seront des aspects fondamentaux de l'amélioration du développement urbain et de l'habitat.

Aujourd'hui, dans nombre de villes africaines, le marché foncier urbain souffre de distorsions défavorables aux pauvres. Le marché des titres fonciers est souvent le seul reconnu par les textes. Mais dans la réalité et les pratiques, les marchés fonciers coutumiers et informels sont fortement actifs et dynamiques et dominant de ce fait, la sphère des transactions immobilières urbaines (ONU-Habitat, 2010d). Les coûts croissants des biens fonciers et d'autres facteurs empêchent les pauvres et d'autres groupes vulnérables et défavorisés d'accéder à des terrains adaptés, ne présentant pas de risques économiques, environnementaux ou sanitaires pour les résidents (par exemple, proximité avec des installations industrielles polluantes, situation géographique inadaptée ou risque de catastrophes naturelles).

Faire en sorte que le développement des zones urbaines soit en harmonie avec l'environnement naturel et le système global d'établissement est l'un des objectifs fondamentaux sur la voie d'un monde urbanisé durable. Les outils à utiliser pour arriver à un développement physiquement plus équilibré sont non seulement les politiques urbaines et régionales spécifiques et les mesures juridiques, économiques, financières, culturelles et autres, mais aussi les méthodes novatrices de conception et de planification urbaines et de développement, de revitalisation et de gestion des villes. Certains gouvernements africains manifestent un regain d'intérêt pour les possibilités offertes par la fiscalité foncière et immobilière aux fins du financement du développement des infrastructures en zones urbaines. Élaborer et mettre en place une fiscalité foncière et immobilière appropriée pourrait être un élément moteur du développement urbain durable, surtout lorsque les pouvoirs publics se rendent compte de l'importance des actifs fonciers et immobiliers. Promouvoir les instruments de fiscalité foncière et immobilière

peut avoir un effet multiplicateur sur l'investissement (commerces, services, marchés fonciers, industries, infrastructures et services), le développement urbain et l'industrie de la construction (e.g. logements et infrastructures).

Le logement urbain est devenu l'un des biens les plus coûteux dans l'ensemble des pays. Entre 1997 et 2004, les prix moyens ont augmenté de 195 % en Afrique du Sud. En outre, le coût d'un logement peut représenter souvent 2,5 à 6 fois le salaire annuel moyen. Au Ghana, le coût moyen d'une maison décente pour une famille à faible revenu représente plus de 10 fois le salaire annuel moyen de la plupart des travailleurs. En Algérie, ce coût peut être de pas moins de 12 fois le salaire annuel. L'accès à la terre est non seulement une condition préalable indispensable à l'accès au logement, mais constitue aussi l'un des principaux éléments du coût de la construction d'une habitation (ONU-Habitat, 2010b). En outre, compte tenu du nombre d'étapes requises pour viabiliser des terrains aux fins de la construction de logements, c'est aussi l'un des principaux obstacles à l'offre de logements formels, en particulier pour les familles à faible revenu - il faut généralement plusieurs années pour franchir toutes ces étapes, et les terrains concernés sont envahis par des taudis avant que des titres formels ne soient attribués. Cela a des conséquences considérables également pour le succès des instruments hypothécaires.

Au cours des quatre dernières décennies, les interventions politiques pour le développement urbain en Afrique se sont, d'une manière ou d'une autre, heurtées à la question foncière. Si les problèmes de propriété et d'occupation et la manière dont ils ont été traités dans le cadre des systèmes administratifs et de gestion ont fait l'objet de relativement plus d'attention, il n'en reste pas moins que le problème réel est de bien plus grande envergure.

Parmi les aspects qui n'ont pas été traités et qui jouent un rôle déterminant dans l'offre de logements et le développement urbain en Afrique aujourd'hui figurent notamment les modalités et l'efficacité de l'utilisation des terres. S'y ajoutent aussi les impératifs de la création de richesses et d'actifs, les incidences environnementales et l'impact social de l'utilisation – selon qu'elle favorise l'inclusion ou

l'exclusion et contribue aux moyens de subsistance dans les villes – et les systèmes d'information foncière facilitant la gestion globale des terrains sur la base des registres fonciers (ONU-Habitat, 2011b).

4. Relever les défis du foncier urbain en Afrique

Il existe de nombreux moyens de faire face aux problèmes fonciers urbains dans plusieurs pays africains. La présente section passe en revue quelques exemples illustratifs de bonnes pratiques et instruments, que certains gouvernements africains ont utilisés. Les enseignements pouvant être tirés de ces exemples sont aussi mis en évidence, surtout dans la mesure où cela peut contribuer à l'amélioration de l'habitat et à un développement durable des villes africaines.

Au fil des années, il est devenu évident qu'il valait mieux prendre en compte les divers modes d'occupation foncière au-delà des droits et titres de propriété individuels, pour favoriser une offre suffisante de logements et le développement urbain. Les modes progressistes de reconnaissance de droits d'accès et d'occupation se retrouvent dans plus de 14 pays africains. De ce fait, nombreuses sont les zones urbaines et périurbaines des villes africaines qui associent divers types de dispositifs et de pratiques d'occupation qui vont du formel à l'hybride et au non formel. Chacun de ces modes dessert un segment du marché avec une incidence distincte (ONU-Habitat, 2010d).

À un moment ou à un autre, la plupart des individus se fixent à un endroit où ils peuvent être les propriétaires reconnus de la terre, mais ont construit une habitation se situant dans une zone à usage non résidentiel ou simplement ne se sont pas conformés aux réglementations ou procédures officielles, que ce soit en termes d'urbanisme ou de permis de construire ou de titres sur la terre. Dans les mêmes groupes d'individus, il en est d'autres qui louent des terres, des bâtiments ou des pièces, voire des lits, sans ou avec un contrat écrit. Toutes ces formes d'occupation sont les manifestations d'un ou des droits fonciers. Dans certains cas, plusieurs systèmes

juridiquement acceptables peuvent coexister, comme des systèmes statutaires, coutumiers et religieux (pays islamiques).

La prise en compte de tout l'éventail des modes d'occupation foncière, formels, religieux, coutumiers et non formels, est donc indispensable (Sietchiping & Augustinus, 2012). Dans cette optique, il est souhaitable de consulter les représentants de chaque groupe, hommes et femmes, recourant aux modes d'occupation considérés. Une telle approche permettrait d'élaborer des politiques qui anticipent les incidences sur chaque groupe et protègent les pauvres et les groupes vulnérables. En Tanzanie, par exemple, la loi foncière a reconnu les droits d'occupation des habitants des taudis. En principe du moins, tous les droits fonciers (notamment les droits coutumiers, formels, intermédiaires et les licences) peuvent être identifiés, enregistrés et protégés par l'autorité chargée de l'allocation des terres. Une telle flexibilité permet aux administrations locales de développer et de mettre en œuvre des formes participatives de planification de l'utilisation des terres en milieu urbain. En Namibie, les habitants des villes à faible revenu peuvent avoir accès à un titre foncier provisoire qui pourra à la longue être transformé en titre définitif.

Un autre aspect important est la nécessité d'élaborer des politiques foncières qui améliorent la situation sociale, économique et environnementale (ONU-Habitat, 2007). Conscients de cette nécessité, au cours des dix dernières années, près de la moitié des pays africains ont lancé des initiatives importantes concernant les questions foncières, par le biais de réformes, de l'élaboration de politiques, de modifications dans l'administration des terres ou d'amendements législatifs. Ces initiatives leur ont permis d'acquérir d'amples données et de l'expérience, dont le partage et une plus large diffusion pourraient faire progresser durablement le développement urbain sur le continent. Les politiques et réglementations foncières devraient viser à soutenir l'intégration des politiques et des programmes urbains aux niveaux national, régional et local. À cet égard, le principe de l'approche progressive, stipulé dans la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, devrait être largement appliqué par les gouvernements en fonction de leurs

capacités, alors que le recours à des évaluations de l'incidence sur l'environnement et de l'incidence sociale est souhaitable.

Dans ce contexte, la Commission de l'Union Africaine (UA), en étroite collaboration avec la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) et la Banque Africaine de Développement (BAD) et avec la participation d'ONU-Habitat a lancé l'Initiative sur les Politiques Foncières (IPF), qui vise à favoriser l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi, au niveau national, des politiques foncières (CUA-CEA-BAD, 2010). Cette Initiative est particulièrement importante pour les partenaires et les bailleurs de fonds qui en font le cadre de tous les projets nationaux de grande envergure lancés dans le domaine foncier. Les terrains urbains jouent un rôle central dans ce processus. Dans une certaine mesure, les problèmes urbains sont déjà pris en compte dans le cadre de l'IPF, grâce également au travail d'ONU-Habitat, qui a soutenu le processus. Le rapport de l'IPF a été adopté par les Ministres en charge des affaires foncières puis par les Chefs d'État africains en juillet 2009. Les ressources disponibles dans le cadre de l'IPF pourraient bénéficier à plusieurs gouvernements des pays africains qui élaborent et mettent actuellement en œuvre des politiques foncières.

Les politiques foncières qui ont déjà été mises en place en Afrique, notamment en Namibie, au Mozambique, au Kenya, en Afrique du Sud et en Tanzanie ont montré qu'il est indispensable, pour arriver à des résultats viables, d'impliquer toutes les parties prenantes. Parmi celles-ci figurent les administrations centrales et locales, la société civile, le secteur privé, les institutions de recherche et de formation et, le cas échéant, les partenaires au développement, y compris au niveau multilatéral et bilatéral. Il faut aussi s'employer à préciser les rôles et responsabilités respectifs des différents ministères impliqués dans le développement urbain, notamment les ministères en charge des questions foncières, de l'urbanisme et de l'habitat, de l'approvisionnement en eau, des travaux publics, de la planification physique, de l'environnement, etc.

Sur tout le continent africain, il est maintenant généralement reconnu que la sécurité d'occupation et d'accès va bien au-delà des droits de pleine propriété et des droits de propriété individuels

(CUA-CEA-BAD, 2010). La sécurisation foncière peut comprendre : i) des accords de location (par exemple des autorisations temporaires de résidence ou d'occupation) ; ii) des accords et actes écrits ou des contrats signés devant un représentant de l'autorité ; iii) un système souple d'occupation des terres et de droits de propriété ; iv) des droits fonciers coutumiers enregistrés par des bureaux fonciers locaux ; v) la copropriété ; vi) des titres communaux et une gouvernance communale (gestion et administration des terres) ; vii) des certificats de détention de droits fonciers (ONU-Habitat, 2008). Dans nombre de pays d'Afrique de l'Est et Australe par exemple, la gouvernance des divers régimes d'occupation, bien que pas encore très développée, est néanmoins très prometteuse. Par exemple, avec plus de 25 millions de certificats fonciers émis, le programme de certification foncière de l'Éthiopie a eu des effets positifs de grande portée dans la gestion des conflits et la sécurisation des droits des femmes d'accès à la terre.

Une autre raison pour laquelle la terre est un élément critique dans la mise en place d'établissements humains durables tient au fait que, pour gérer les villes de façon satisfaisante, il faut disposer d'informations foncières couvrant l'ensemble du territoire urbain et que ces informations sont générées et regroupées à partir des registres fonciers des individus et des groupes (ONU-Habitat, 2011b). Le Botswana a mis au point un système d'inventaire qui peut être utilisé à des fins multiples, notamment pour la sécurité d'occupation, la gestion de l'occupation coutumière, la planification de l'utilisation des terres et le développement urbain (ONU-Habitat, 2010a, 2010b).

L'accès à la terre et à un logement constitue une des préoccupations centrales lorsque des populations sont déplacées suite à des catastrophes (naturelles ou dues à l'action de l'homme), des conflits ou des évictions. La terre reste non seulement l'atout essentiel des principales économies d'Afrique mais est devenue l'axe autour duquel gravite de plus en plus la plupart des conflits ethniques. Dans nombre de cas, les conflits ayant trait à la terre ont nui au développement de l'habitat et au développement urbain. Des dispositifs rationnels et adéquats de mise à disposition de terres et de loge-

ments pour les groupes vulnérables, comme les réfugiés et les personnes déplacées dans leur propre pays, sont indispensables. On compte près de 12 millions de personnes déplacées dans leur propre pays en Afrique. Sur ces 12 millions, 8 millions se situent dans la région des Grands Lacs. Le Soudan à lui seul accueille quelque 4,9 millions de réfugiés de ce type, la République démocratique du Congo 1,4 million, l'Ouganda près de 1 million et la République centrafricaine 1,1 million. Ces chiffres sont identiques pour ce qui est des réfugiés, quelque 10,5 millions vivant dans les pays d'accueil de la région des Grands Lacs (United Nations, 2007).

Beaucoup de ces personnes déplacées dans leur propre pays et les réfugiés élisent domicile dans les zones urbaines et périurbaines. Ils ont besoin de nourriture et d'eau, d'abris temporaires et permanents et de sites de réinstallation, où on peut leur assurer la sécurité, un logement et les terres nécessaires à des moyens de subsistance durables, comme l'agriculture, ainsi que des conditions environnementales satisfaisantes et des relations sociales stimulantes. La lutte pour l'accès à la terre et aux ressources naturelles et pour leur contrôle donne souvent lieu à des conflits violents, entre familles, ethnies ou tribus, qui surgissent et se perpétuent, aux niveaux national et régional.

Pour prévenir et gérer ce type de conflits, il faut que soient garantis les droits fonciers de tous, bien au-delà de la seule confirmation des droits de propriété. Dans nombre de sociétés, le contrôle sur les droits fonciers est un moyen d'accumuler et de dispenser pouvoirs et privilèges politiques et économiques, par le biais du patronage, du népotisme et de la corruption. Il est indispensable de remédier à ces problèmes grâce à un cadre de gouvernance approprié, qui exigera une détermination considérable de la part des décideurs et des praticiens. Le rôle de l'État est de gérer la terre dans l'intérêt public, c'est-à-dire de tous. Sa propre performance en tant que propriétaire et régulateur foncier joue un rôle essentiel dans la bonne gouvernance foncière.

Dans la pratique, les terres appartenant à l'État sont souvent gérées de façon inefficace et irresponsable et font souvent l'objet d'une

appropriation par les élites politiques et/ou économiques. C'est ce qui s'est produit au Kenya où le patronage, l'appropriation illicite de terres et l'attribution irrégulière de terrains publics contribuent à la récurrence des conflits entre familles et communautés. L'Accord de paix qui a suivi les violences post-électorales de 2007 a identifié la réforme foncière comme l'un des cinq volets des réformes requises pour limiter le risque de l'émergence d'un nouveau conflit national. Ceci témoigne de la dimension hautement politique du foncier et son rôle comme régulateur social, économique et environnemental (Deininger, 2003).

Il est aussi indispensable que les réglementations en matière d'aménagement urbain et de construction contribuent à la prospérité et à l'équité dans les villes. La réalisation de cet objectif passe, par exemple, par la révision des normes et procédures administratives, la réduction des coûts d'entrée et l'accélération de l'offre de nouveaux établissements légalement constitués. Parmi les différentes options envisageables figurent notamment l'augmentation du pourcentage du foncier urbain réservé aux routes, à la mobilité et aux espaces publics ouverts, l'assouplissement des restrictions sur l'utilisation et la mise en valeur des terrains, la simplification des procédures administratives et l'application de normes de construction plus souples.

Conclusions

Face à l'urbanisation rapide de l'Afrique, ce papier a souligné l'impératif d'une bonne gestion de la ressource foncière en assurant une meilleure sécurité d'occupation pour tous les citoyens afin de garantir un avenir décent et prometteur pour une population urbaine africaine en constante croissance. Il a été aussi noté que les registres fonciers et les informations sur les terrains doivent être compréhensifs et utilisés de manière à favoriser le bon fonctionnement des systèmes qui contribuent au développement durable des villes, notamment dans les domaines de l'aménagement urbain, des services, de l'infrastructure, de l'offre de logements, de la protection de l'environnement, de la gestion des déchets solides, des

transports, des équipements collectifs et du cadre de gouvernance, qui joue un rôle fondamental.

Tous ces éléments sont indispensables à l'amélioration de la qualité de vie des résidents des zones urbaines. Les opérations de restructuration et de prévention des taudis, entre autres grâce à la fourniture de terrains viabilisés, juridiquement attribués et à un prix abordable pour la construction d'habitations (y compris de structures verticales), ainsi que la prestation des services de base nécessaires pour répondre à la demande présente et future doivent s'appuyer sur des régimes fonciers locaux (informels, coutumiers, hybrides ou formels) et des systèmes urbains fonctionnels, notamment dans les zones périurbaines.

Il importe aussi que les gouvernements africains mettent en place les mécanismes d'imposition et de recouvrement des impôts fonciers et immobiliers sur tous les terrains urbains, aménagés ou non. Ces impôts doivent être liés à d'autres instruments financiers (dons, prêts, subventions croisées et récupération des coûts) et viser l'objectif de sécurisation foncière du plus grand nombre. En outre, un développement par étapes devrait être envisagé s'agissant de l'occupation des terres, de la construction de logements et de la prestation de services. L'accès des ménages urbains aux services d'infrastructure de base devrait aussi être considéré comme un droit fondamental.

Un meilleur accès à la terre devrait permettre aux acteurs publics, privés et ménages en milieu urbain de jouer le rôle qui doit être le sien dans le développement économique, la réduction de la pauvreté et la création d'emplois. Un des moyens efficaces de garantir les droits fonciers de tous est de les intégrer dans des cadres de gouvernance qui soient à la fois cohérents - par exemple grâce à la fourniture concomitante de terrains, de services de base, de crédits et d'une aide à la commercialisation et à l'activité d'entreprise - et qui assurent la responsabilisation et une plus large participation. Plus précisément, lors de l'introduction de réformes, les gouvernements africains doivent s'attacher à assurer à tous, y compris les femmes et les personnes vivant dans la pauvreté, la sécurité d'occupation et l'accès à la terre sur un pied d'égalité. Enfin, les ques-

tions foncières ayant d'importantes ramifications nationales et locales, il importe au plus haut point d'encourager l'intégration des politiques et programmes nationaux, régionaux et locaux. L'Afrique est aujourd'hui à la croisée des chemins et il est urgent de mettre en place les politiques foncières les plus adaptées et les systèmes de gouvernance les plus transparents au niveau régional et national pour accompagner le développement du continent.

Bibliographie

- Badiane, A. (2012). *Quelles Politiques foncières pour développer l'accès aux services essentiels dans les quartiers informels défavorisés en Afrique?* Paper presented at the 6^e Forum Mondial de l'Eau, Marseille, France.
- Comby, J. (1990). L'impossible propriété absolue *Un droit inviolable et sacré*: ADEF
- Comby, J. (2007). Reconnaître et sécuriser la propriété coutumière moderne. *Études Foncières*, 128.
- Comby, J., & Gerber, C. (2007). *Sécuriser la propriété foncière sans cadastre*. Paper presented at the Contribution to World Bank Symposium Urban Land Use and Land Markets, Washington, D.C.
- CUA-CEA-BAD. (2010). *Cadre et Lignes Directrices sur les Politiques Foncières en Afrique*. Addis-Abeba: CEA.
- Deininger, K. (2003). *Land Policies for growth and poverty reduction*. Washington D.C.: World Bank.
- Durand-Lasserre, A., & Le Roy, E. (2012). *La situation foncière en Afrique à l'horizon 2050* (pp. 158 p.): Agence Française de Développement
- FAO. (2009). *Towards Improved land governance*.
- Fédération Internationale des Géomètres-FIG. (2010). *The Social Tenure Domain Model: A pro-poor land tool*. Copenhagen: FIG, UN-Habitat and GLTN.

- ONU-Habitat. (2007). *Comment Développer une Politique Foncière Pro-pauvre : processus, guide et leçons*. Nairobi: GLTN.
- ONU-Habitat. (2008). *Securing Land Rights for All*. Nairobi: GLTN.
- ONU-Habitat. (2009). *Gender Evaluation Criteria*. Nairobi: GLTN.
- ONU-Habitat. (2010a). *Count me In: Surveying for tenure Security and Urban land management*. Nairobi: GLTN.
- ONU-Habitat. (2010b). *État des Villes Africaines : Gouvernance, Inégalités et marchés fonciers urbains*. Nairobi: ONU-Habitat.
- ONU-Habitat. (2010c). *Loger les Pauvres dans les Villes Africaines, Guide Pratique pour les décideurs*. Nairobi: ONU-Habitat
- ONU-Habitat. (2010d). *Urban Land Markets: Economic concepts and tools for engaging in Africa*. Nairobi: GLTN.
- ONU-Habitat. (2011a). *Land and Property Tax: A Policy Guide*. Nairobi: GLTN Publication.
- ONU-Habitat. (2011b). *Monitoring Security of Tenure in Cities: People, Land and Policies*. Nairobi: GLTN Publication.
- ONU-Habitat. (2012a). *Handling land: Innovative tools for land governance and security of tenure*. Nairobi: GLTN Publications.
- ONU-Habitat. (2012b). *Les Registres Fonciers Urbains: Guide du Maitre d'ouvrage*. Nairobi: GLTN.
- Payne, G., Durand-Lasserve, A., & Rakodi, C. (2009). The limits of land titling and home ownership. *Environment and urbanization*, 21(2), 443-462.
- Sietchiping, R., & Augustinus, C. (2012). Delivering Housing Beyond Land Titling. *International Encyclopedia of Housing and Home*, 6, 243-250.
- Sietchiping, R., & Yoon, H.-J. (2010). What drives slum persistence and growth? Empirical evidence from sub-Saharan Africa. *International Journal of Advanced Studies and Research in Africa*, 1(1), 01-22. Available from <http://www.africascience.org/>
- United Nations. (2007). *Handbook on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons: Implementing the Pinheiro Principles*. Turin: ILO International Training Centre.

Sites web

<http://www.glttn.net>

<http://www.unhabitat.org>

CHAPITRE 2

L'information foncière au service de la sécurisation ? Le cas du Registre Foncier Urbain au Bénin

Claire SIMONNEAU

Doctorante en aménagement, Université de Montréal (Canada)

Une « théorie » de l'information foncière en question

La sécurisation foncière urbaine est devenue, depuis le début des années 2000, un enjeu clé des stratégies des agences internationales de développement¹. Elle a cependant été présente dans les préoccupations de ces agences depuis le début de leur intervention en milieu urbain, dans les années 1970. L'Afrique de l'Ouest représente un terrain particulièrement problématique à cet égard. La région a en effet connu une urbanisation massive et très rapide à partir des indépendances dans les années 1960, laquelle n'a pas été maîtrisée par les pouvoirs publics, notamment sur le plan de l'occupation du sol urbain. Un cadre légal d'accession à la terre non abordable pour la vaste majorité de la population (coûts, délais, familiarité nécessaire avec l'administration), et l'existence d'autres systèmes de référence en la matière (notamment coutumiers) ont

¹ En témoigne le nombre de publication de stratégies sur ce thème (Deiningen, 2003; EU Task Force on land tenure, 2004; UN-Habitat, 2008a; Comité Technique "Foncier et Développement", 2009; Union Africaine, Banque Africaine de Développement, & Commission économique des Nations-Unies pour l'Afrique, 2009).

rapidement conduit à ce que la possession foncière soit largement extra-légale² dans ces villes. La majorité des ménages africains accède au sol urbain sans l'autorisation préalable des pouvoirs publics ; dès lors, ces ménages courent le risque d'être évincés sans compensation, et se retrouvent ainsi dans une position d'insécurité foncière.

La sécurité foncière urbaine se définit comme « the right of all individuals and groups to effective government protection against forced evictions » (UN-Habitat, 2008a : 5)³. Elle est vue comme ayant de nombreux avantages, pour les ménages (sécurité des activités économiques se déroulant sur la parcelle, sécurité des investissements sur la parcelle), pour le développement de l'économie de marché (développement du crédit hypothécaire). La sécurisation foncière définit donc un processus menant à cette sécurité.

Le développement d'une information foncière fiable, comprise dans ce texte comme l'ensemble des données permettant de définir le possesseur d'une parcelle urbaine⁴ a été proposé par les agences internationales comme un moyen de sécuriser les possessions. La connaissance de ces possessions est alors considérée comme une forme de reconnaissance, et un premier pas vers la sécurité foncière. Le statut de cette information (légal, administratif, etc.), et la base de la sécurité foncière qui en résulte, varient selon les stratégies proposées par ces agences.

Inspiré d'une recherche doctorale en cours, ce papier interroge le lien entre information et sécurisation foncières, sur le plan théorique tout d'abord, à travers les stratégies des agences internationales

² Le terme « extra-légalité » souligne l'existence de ces situations qui échappent au droit, sans qu'elles soient totalement informelles. Elles se plient en effet à des normes sociales et/ou des arrangements locaux.

³ Ou encore (Lavigne-Delville, Mansion, & Mongo, 2008 : 15) « La sécurité des droits est avant tout le fait que les droits dont on dispose légitimement (quels qu'ils soient) ne seront pas contestés sans raison et que, en cas de contestation infondée, les droits légitimes seront confirmés. En milieu urbain, la sécurité foncière est la garantie de ne pas être expulsé sans raison et sans dédommagement. »

⁴ Dans d'autres contextes, la notion peut avoir une définition plus large, et par exemple recouvrir les données relatives aux caractéristiques physiques de la parcelle, etc.

de développement ; sur le plan pratique ensuite, par l'étude de la mise en œuvre de ces stratégies. Une entrée concrète⁵ est choisie, puisque nous discuterons de ce lien en nous appuyant sur une analyse des instruments⁶ d'information foncière proposés par les agences de développement, et de leur mise en œuvre. Une étude de cas multiple viendra alimenter la discussion, à partir de données issues d'une enquête de terrain réalisée en septembre 2012 dans trois grandes villes du Bénin détenant un instrument d'information foncière depuis plus cinq ans : Bohicon, Cotonou et Porto-Novo⁷. La première partie montrera comment ce lien a été théorisé historiquement depuis les années 1960 dans les stratégies de développement, et comment ces théories ont été concrétisées dans des instruments d'information foncière. Trois variantes d'instruments seront alors distinguées. La deuxième partie présentera une analyse de la mise en œuvre d'un de ces outils dans les trois villes béninoises, et de son rôle dans la sécurisation foncière. Le texte est écrit en référence au contexte de l'Afrique de l'Ouest francophone, et prend comme terrain d'étude le Bénin. Cependant, des nombreux aspects sont communs à l'Afrique subsaharienne.

1. Trois générations d'instruments d'information foncière

« Le foncier est un rapport social » (Comité Technique "Foncier et Développement", 2009 : 9) : la définition des droits de propriété et d'usage sur la terre et ses ressources, leur administration et leur garantie, reflètent des choix de sociétés. En Afrique de l'Ouest, ce rapport social est formaté par deux principales sources de référence : la coutume et la loi.

Dans cette région, les règles relatives à la terre sont traditionnellement « enchâssées » (Polanyi, 1944) dans les règles régissant plus

⁵ correspondant à l'ancrage disciplinaire de la recherche : l'aménagement.

⁶ la notion d'instrument (de politique publique) est définie comme (Lascoumes & Le Galès, 2005 : 14) « un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation. »

⁷ Pour une présentation détaillée des cas d'étude, voir annexe 1.

largement le fonctionnement des sociétés. Conformément à une conception spirituelle animiste du monde partagée par ces sociétés, la terre est un bien sacré. Elle ne fait donc pas l'objet d'une appropriation individuelle et privée, et ne se vend pas. La terre est plutôt gérée à l'échelle communautaire par des « chefs de terre » qui distribuent des droits d'usage sur la terre et ses ressources, répondant à la nécessité d'une solidarité foncière au sein de sociétés principalement agraires (Le Bris, Le Roy, & Mathieu, 1991; Chauveau, 1998; Ouedraogo, 2011)⁸.

La colonisation bouleverse partiellement ces mécanismes en introduisant la propriété privée sur la terre, générée « par le haut » (Comby, 1996), autrement dit par la puissance coloniale. Projet de conquête d'un territoire par excellence, notamment pour l'exploitation agricole et le commerce, la colonisation est en effet fortement soutenue par ses instruments fonciers. Deux éléments répondent à l'objectif de conquête territoriale : le principe de domanialité⁹ et la démarche de l'immatriculation, soutenus par l'instrument cadastral¹⁰. Ce sont les centres urbains et commerciaux et les terres mises en valeur par les colons qui font l'objet d'une application de cette législation coloniale, concrétisée par l'enregistrement cadastral. En dehors de ces espaces, les régimes de droits coutumiers sur la terre s'appliquent de fait (Massiah & Tribillon, 1988; Plançon, 2006). À l'indépendance de ces pays au début des années soixante, le dispositif légal colonial et ses outils sont gardés quasiment intacts par les nouveaux États indépendants. Il reste cependant largement inopé-

⁸ Les dispositifs coutumiers peuvent être caractérisés par quelques principes généraux : un accès à la terre conditionné par une appartenance communautaire (droits d'autochtonie), la reconnaissance de droits acquis par la mise en valeur, une affectation des espaces à des usages particuliers permettant la superposition de droits sur la même surface et attribués à des individus ou collectivités distinctes, une régulation de l'usage de la terre et de ses ressources par des autorités communautaires distribuant ces droits d'usage en fonction des identités sociales.

⁹ Le principe de domanialité implique que toute terre apparemment « vacante et sans maître » appartient au Domaine de l'État colonial. Ce principe ne reconnaît pas la possession coutumière.

¹⁰ Le cadastre est défini comme un inventaire exhaustif (sur l'ensemble du territoire), descriptif (description du bien et de ses délimitations), évaluatif (détermine sa valeur fiscale) et/ou légal, et permanent (mis à jour) de la propriété foncière (Lavigne, 1996).

rant, et l'accès à la terre en milieu urbain se fait majoritairement via des filières néo-coutumières¹¹, mêlant marchandisation du sol et référence à la coutume (Durand-Lasserve, Mattingly, & Mogale, 2004). La couverture déjà partielle des cadastres, combinée à une urbanisation très rapide et largement extra-légale, conduira à une obsolescence rapide de l'information foncière disponible au sein des administrations publiques. L'aide internationale dans le secteur urbain va cibler de manière récurrente le problème, par le biais d'instruments d'information foncière.

1.1. Cadastres nationaux et légalisation foncière (années 1970)

Le secteur urbain fait son apparition tardivement dans les stratégies des agences d'aide internationale, et la Banque Mondiale fait figure de précurseur à partir du milieu des années 1970 (Osmont, 1995). L'institution, dans deux documents de stratégie fondateurs (World Bank, 1972, 1975), s'oppose à la destruction des quartiers non légaux, et, par là même suggère l'intégration de ces quartiers dans la sphère légale de la ville. Les projets de réhabilitation de taudis intègrent ainsi leur légalisation foncière. Le second type de projets de la Banque, les « trames assainies », met également l'accent sur la dimension légale de l'appropriation du sol : ces projets visent à fournir aux ménages pauvres des parcelles viabilisées et munies de titres de propriété.

Dans le prolongement de cette attention à la dimension légale du foncier, plusieurs projets de réfection de cadastre sont mis en place en Afrique de l'Ouest. La conception coloniale du cadastre n'est alors pas remise en cause. La complexité des procédures, l'importance des ressources à mobiliser, l'étendue de la tâche, et le nombre

¹¹ Les pratiques néo-coutumières d'accès au sol urbain sont définies comme : « une combinaison des pratiques coutumières réinterprétées et de pratiques informelles qui n'ont que peu de rapports avec la tradition coutumière (...). Les systèmes de production et d'attributions de terrains (...) néo-coutumiers, incluent les acteurs et les pratiques qui se réclament directement ou indirectement de la coutume. Ils sont animés par des individus qui vendent sur le marché plus de droits que le système coutumier de gestion foncière ne leur en reconnaît » (Durand-Lasserve, 2004 : 3).

insuffisant de compétences locales ont rapidement conduit à l'échec, puis à l'abandon de ces projets (Caroline Rakodi, 2002; Farvacque-Vitkovic, Godin, Leroux, Verdet, & Chavez, 2005).

1.2. Systèmes d'information foncière municipaux pour une meilleure gestion urbaine (années 1980-1990)

À partir du milieu des années 1980, les instruments d'information foncière suscitent un regain d'intérêt, dans le prolongement d'un changement de stratégie urbaine des agences internationales de développement, et de l'essor des nouvelles technologies. L'intervention sur la ville n'est plus pensée par secteurs (logements, infrastructures, etc.) mais comme un ensemble d'actions tournées vers une meilleure *gestion urbaine*, entendue comme les fonctions de coordination des services urbains et d'encadrement des espaces et des sociétés concourant au fonctionnement urbain (Osmont, 1995; Dorier-Apprill & Jaglin, 2002). Une série de réformes institutionnelles est alors encouragée par les agences internationales de développement : promotion de la décentralisation, introduction des acteurs privés et de la société civile dans la gestion de la ville, retrait de l'État dans un rôle d'encadrant et de facilitateur des mécanismes de marchés (fonciers et immobiliers notamment). Ces réformes mettent entre autres de l'avant la nécessité de faire tomber les blocages fonciers des politiques et projets urbains de la période précédente, tels que le ralentissement des projets de construction de logement (non disponibilité des terrains à cause du flou des droits sur la terre), ou les obstacles au marché immobilier et au crédit hypothécaire. Par ailleurs, en faisant la promotion de la décentralisation, ils suggèrent l'autonomisation financière des autorités urbaines. Aussi l'accent est mis sur le besoin d'accroître les ressources fiscales locales. Dans cette perspective, les systèmes d'information foncière (SIF) sont considérés comme des instruments clés (Dillinger, 1988; World Bank, 1991, 1992; Farvacque & McAuslan, 1993; Mayo & Angel, 1993; Mattingly, 1995).

Sous l'appellation de « cadastres simplifiés » ou « systèmes d'information foncière¹² » (UN-Habitat, 1990; Durand-Lasserve, 1993), ces outils se distinguent du cadastre conventionnel¹³. Premièrement, dans le prolongement de la promotion de la décentralisation, ils sont conçus pour les autorités urbaines, et non plus pour les services de l'État. Deuxièmement, leur conception s'inscrit dans une démarche pragmatique : il s'agit d'adapter les outils aux besoins et aux moyens des institutions concernées, selon une approche « minimaliste » (Perrin, 1989). Cela implique de « simplifier » les démarches liées à la mise en place d'un cadastre (par exemple en choisissant de ne relever qu'à main levée les limites d'une parcelle, plutôt que de faire appel à un géomètre expert), et/ou de diminuer le nombre de données à intégrer dans la base. Troisièmement, ces outils s'appuient sur les avancées technologiques et la baisse des coûts en matière de matériel informatique, de logiciels de gestion des bases de données, et de techniques de repérage spatial (GPS, photo aérienne, imagerie satellitaire). Ces technologies, si elles nécessitent un investissement de base conséquent, peuvent permettre sur le moyen terme des réductions de coût grâce au traitement automatisé des données. Ces outils reposent cependant sur des éléments de base identiques au cadastre (registre littéral des parcelles et des propriétaires et/ou contribuables, plan parcellaire de localisation).

Leur rôle fiscal constitue la motivation principale de leur mise en place, conformément à la stratégie générale d'intervention sur les villes, qui prônent l'autonomisation financière des autorités urbaines. Ainsi, de tels outils permettent de recenser la matière fiscale des impôts locaux assis sur les parcelles (par exemple : foncier bâti, non bâti, mais aussi taxes sur les activités économiques dont le

¹² Durand-Lasserve (1993 : 10) définit les systèmes d'information foncière comme « un environnement regroupant une base de données relative aux parcelles ainsi que les équipements, procédures et méthodes, permettant de recueillir ces données, les mettre à jour, les traiter, les corrélérer, en vue de produire et de restituer une information. »

¹³ Dans la même perspective et durant la même période, l'outil « adressage » est élaboré (Farvacque-Vitkovic, et al., 2005). Cependant, il se concentre sur les informations relatives à l'espace public, et non les parcelles d'appropriation privative, aussi je ne l'inclus pas dans cette catégorie d'instrument.

calcul inclut une base foncière). Ils peuvent également remplir une fonction aménagiste, produisant une information urbaine utile à la prise de décision publique (investissements, zonage, etc.). Enfin, ils sont censés permettre de garantir les droits fonciers. Cependant, cette dernière fonction ne relève pas de la sphère du juridique, contrairement au cadastre légal promu durant la période précédente. Les SIF sont plutôt conçus pour sécuriser les droits fonciers par le biais des impôts fonciers, selon l'idée que pourvoir un ménage d'un reçu de paiement d'impôts fonciers revient à admettre le caractère légitime d'une occupation (Durand-Lasserve, 1993; Comby, 2007b).

Durant la première moitié des années 1990, de nombreux projets de SIF voient le jour, avec l'aide financière et technique des agences de coopération internationale, et sous l'influence non négligeable des sociétés privées productrices du matériel et des logiciels nécessaires. Bamako au Mali, Abidjan en Côte d'Ivoire, Yaoundé au Cameroun, Parakou, Cotonou, Porto-Novo au Bénin, Brazzaville et Pointe-Noire au Congo ; toutes ces villes ont bénéficié de tels projets, grâce aux financements respectivement de la Banque Mondiale, de l'Agence américaine pour le développement international (USAID), l'Agence canadienne pour le développement international (ACDI), et de la coopération française (Durand-Lasserve, 1993).

1.3. Le dénombrement participatif selon une approche basée sur les droits (années 2000)

Le début des années 2000 marque un renouvellement des principes de l'aide au développement, avec la montée en puissance de cadres normatifs pour les interventions de développement (Déclaration de Paris, Objectifs du Millénaire pour le Développement, etc.), selon une approche basée sur les droits humains universels (Conway, Moser, & Farrington, 2002; Caroline Rakodi & Lloyd-Jones, 2002). La sécurité foncière urbaine prend alors une place centrale dans les débats sur les stratégies de développement ; elle est

comprise comme un droit¹⁴, et une ressource essentielle pour la survie des ménages (Moser, 1998). Le débat se focalise sur les moyens de cette sécurité, opposant les tenants d'une légalisation par distribution massive de titres fonciers, représentés par l'économiste péruvien Hernando de Soto (2000), et les partisans d'une sécurisation par reconnaissance des conventions locales relatives à la terre, telles que les régimes coutumiers (UN-Habitat, 2008a; Comité Technique "Foncier et Développement", 2009).

Dans ce contexte, des outils d'information foncière sont élaborés pour répondre aux objectifs de chacune des parties. Si la sécurisation par la légalisation foncière s'appuie sur les instruments conventionnels que sont le cadastre national et l'immatriculation, en revanche la sécurisation par reconnaissance des droits fonciers s'appuie sur de nouveaux outils. Des organismes internationaux tels que UN-Habitat, *Global Land Tool Network* (GLTN) s'associent pour les développer. Selon ces derniers, il s'agit d'élaborer des outils suffisamment souples pour prendre en compte la diversité des conventions sociales relatives à la terre, en s'affranchissant d'une conception cadastrale des droits qui prend comme unité de base la parcelle. La dimension sociale des droits enregistrés implique des méthodes participatives, mettant les communautés aux commandes des processus de recensement des droits fonciers. Le *Social Tenure Domain Model* (STDM) est l'une de ces expérimentations. Il se veut permettre d'enregistrer tous les types de droits sur l'espace, et pour cela inclut la possibilité d'une représentation en trois dimensions. Son élaboration s'appuie sur l'imagerie satellitaire et les systèmes d'information géographique. Ses concepteurs le présentent comme un outil permettant de renforcer les droits sociaux des ménages pauvres (Augustinus, 2003 : 44; Deininger, Augustinus, Enemark, & Munro-Faure, 2010; Global Land Tool Network & UN-Habitat, 2010; Lemmen, 2010).

En remettant en contexte l'émergence des instruments d'information foncière au sein des stratégies des agences internationales de développement, ce rapide historique montre la diversité des liens

¹⁴ La sécurité foncière est définie comme « *the right of all individuals and groups to effective government protection against forced evictions* » (UN-Habitat 2008 : 5).

entre information foncière et sécurisation foncière. Ce faisant, il met en lumière les différentes voies de la sécurisation foncière : par la légalisation, le paiement de l'impôt, ou le consensus social. La chronologie montre également une complexification progressive de la compréhension de la sécurité foncière, depuis l'affirmation légale à la reconnaissance des conventions locales, mais aussi l'argument récurrent des progrès technologiques pour l'élaboration d'outils innovants. Le tableau suivant résume ces éléments :

	Cadastre	SIF	Dénombrément participatif
Précision des limites	forte	faible	en fonction du droit concerné
Technologie	Registre papier ou informatisé	Registre informatique (et SIG)	SIG et représentation 3D
Objectif principal	établissement de la propriété légale	mise en oeuvre de la fiscalité locale	sécurisation des droits fonciers locaux
Donnée recherchée	propriétaire légal	contribuable	ayant-droit (d'usage) légitime
Acteurs/ mode de production des données	conservation foncière, géomètres et notaires	enquêtes municipales	recensement participatif
Mode de mise à jour des données	enregistrement des propriétés et mutations	enquêtes annuelles, enregistrement des mutations	signalement des changements par les ayant-droits
Type de sécurisation	légale	par le paiement de l'impôt	par le consensus social

*Trois générations d'instrument d'information foncière
(Réalisation : Claire Simonneau)*

L'étude de cas présentée dans la suite de ce papier permettra d'analyser la mise en œuvre des outils de la seconde « génération »

en matière de sécurisation foncière, les systèmes d'information foncière (SIF).

2. La mise en œuvre du Registre Foncier Urbain béninois au service de la sécurisation ?

Le Registre Foncier Urbain (RFU) est un système d'information foncière mis en place au Bénin à partir de 1989, avec le soutien technique et financier de la coopération française. S'il répond aux caractéristiques de la deuxième génération d'instruments d'information foncière identifiée plus haut (les SIF), il s'appuie sur des éléments propres au contexte béninois. Sa diffusion continue dans les principales villes du pays, et le soutien important de la communauté internationale, en font un cas exemplaire d'une innovation locale qui a « réussi ». Il est même cité comme une « bonne pratique » internationale sur le plan de la sécurisation foncière (Global Land Tool Network, 2010). Ses caractéristiques et son fonctionnement théorique devraient effectivement en faire un instrument de sécurisation foncière efficace, selon deux voies (section 2.1.). Or, les bilans de praticiens, les études scientifiques, ainsi que nos propres recherches de terrain¹⁵ semblent démontrer que, au contraire, parmi toutes les fonctions possibles du RFU, la fonction de sécurisation foncière est la moins exploitée. Paradoxalement, l'outil apparaît plutôt marginalisé des circuits de l'information foncière (section 2.2.). Ces constats amènent à reposer la question des instruments d'information foncière selon une perspective d'analyse de l'action publique, et à suggérer des interprétations d'ordre socio-politique de cette non-utilisation (section 2.3.).

¹⁵ Des enquêtes de terrain ont été effectuées en septembre 2012 dans trois municipalités béninoises, Cotonou, Porto-Novo et Bohicon, ciblées sur l'évaluation de l'appropriation par les communes de leur RFU et de l'information foncière qu'il renferme. Elles ont consisté en 50 entrevues semi-dirigées auprès d'agents municipaux et des services de l'État impliqués par la mise en œuvre du RFU, de quelques séances d'observation participante des services RFU, et d'une revue documentaire. Cette enquête a bénéficié d'une approbation du Comité d'éthique pluridisciplinaire de l'Université de Montréal.

2.1. Le RFU, fruit d'une expérimentation réussie dans un contexte favorable

Le dispositif légal encadrant le foncier urbain au Bénin est largement tiré du système en vigueur lors de la période coloniale (SERHAU-SA, 1999; Lassissi, 2006) : la propriété foncière est consacrée par le régime d'immatriculation et du Titre Foncier garanti par l'État et consigné à la Conservation Foncière¹⁶. Sur les terres domaniales urbaines (sous le contrôle de l'État), les ménages peuvent obtenir un Permis d'Habiter (PH), titre personnel et incessible, précaire, et révocable, délivré par les municipalités et géré par les services municipaux des affaires domaniales. En réalité, les titres fonciers concernent une part infime du territoire¹⁷; les processus de délivrance des PH respectent rarement la loi, et ces titres font l'objet d'un marché actif, en contradiction avec le caractère personnel et incessible du PH. En définitive, ce dispositif légal demeure largement « fictif » et n'assure pas dans les faits la sécurité foncière aux citoyens (Comby, 1998b; Le Meur, 2005; Rochegude & Plançon, 2009).

Genèse de l'outil

Le Registre Foncier Urbain (RFU) est élaboré à partir de 1989 avec le soutien technique et financier de la coopération française, dans un contexte de décentralisation annoncée¹⁸. Tout en suivant les fondements des réformes de gestion urbaine et les principes généraux des systèmes d'information foncière alors promus, son élaboration s'appuie sur la préexistence d'éléments locaux favorables : des plans urbains de référence récents financés par la coopération française ; une procédure de lotissement-remembrement maîtrisée,

¹⁶ La Conservation foncière recense les titres fonciers et les pièces associées (procédure d'immatriculation, plan de l'immeuble, etc). Ce dossier ne comprend pas de plan de localisation, aussi il n'est pas possible de parler de Cadastre. Les quelques plans cadastraux existant datent de la période coloniale (Comby, 1998b; SERHAU-SA, 1999).

¹⁷ Selon Comby (1998b), moins de 1 % des ménages sur le plan national, et 4 % des ménages dans Cotonou, la capitale économique.

¹⁸ Annonce faite lors de la Conférence Nationale des Forces Vives et reprise dans la Constitution élaborée en 1990, suite au renversement du régime communiste révolutionnaire dirigé par Mathieu Kérékou de 1972 à 1989.

et des villes principales entièrement loties, dont le parcellaire est ainsi arrêté ; et une structure institutionnelle de référence dans le secteur urbain, le Service d'Études Régionales d'Habitat et d'Aménagement Urbain (SERHAU), intégré alors au ministère chargé de l'urbanisme. La volonté de ses concepteurs est avant tout d'élaborer un outil d'amélioration rapide des ressources fiscales de la commune, sans s'attaquer « de front » à la question légale de la propriété foncière. L'outil est cependant pensé comme permettant de « préparer la réforme de la législation foncière » (Perier, 1993 : 75), en faisant l'inventaire des droits fonciers tels que revendiqués localement, cet inventaire n'ayant pas de valeur légale.

Fonctionnement théorique du RFU

Techniquement, le RFU se définit comme un système d'information foncière conventionnel au service des autorités urbaines (Perier, 1993; SERHAU-SEM, 1995, 1996; SERHAU-SA, 2011). Il est constitué des éléments de base suivants : une carte parcellaire adressée, une base de données fiscales, foncières, et urbaines informatisée et éventuellement un logiciel SIG (système d'information géographique) pour visualiser ces données. Son installation nécessite tout d'abord l'élaboration des éléments de base : la carte parcellaire est établie à partir des plans cadastraux pour les zones centrales, des plans de lotissements-remembrement pour les zones périphériques, et d'orthophotographies ; la base de données est constituée grâce à d'importantes enquêtes fiscales, foncières et urbaines portant sur l'ensemble du territoire urbain, souvent réalisées par un maître d'ouvrage délégué. La constitution d'une équipe de techniciens formés et travaillant pour l'autorité urbaine fait également partie du processus.

Son utilisation s'appuie sur trois applications possibles : fiscale, foncière et aménagiste. Ses objectifs sont ainsi l'amélioration des revenus fiscaux locaux (application fiscale), une meilleure connaissance de la distribution des droits sur le sol et du patrimoine foncier de la commune (application foncière), et la production d'informations urbaines utiles à la décision publique (application aménagiste). Cependant, l'outil se veut flexible et adaptable aux besoins et moyens des autorités urbaines ; aussi les bases de données et les

différentes applications ont vocation à être introduites au fur et à mesure de la demande de l'autorité urbaine.

Enfin, sa pérennité repose sur une mise à jour continue des données, via notamment des vérifications régulières de terrains et des enquêtes partielles annuelles. Mais surtout la mise à jour doit sa fiabilité au respect de la logique systémique de l'outil, reposant sur la collaboration entre différents acteurs de la production et de l'utilisation des données. Autrement dit, les usages par les différents acteurs doivent permettre de détecter les erreurs dans la base de données ou l'évolution du parcellaire en temps réel. Aussi, le fonctionnement du RFU s'appuie sur des partenariats entre les différents services ou directions de la collectivité locale (service en charge du RFU, service des affaires domaniales, direction des services techniques) et sur des partenariats entre la collectivité locale et :

- les services centraux compétents en matière de législation foncière ;
- les services déconcentrés des impôts, chargés de la distribution des avis d'imposition et du recouvrement des impôts nationaux et locaux ;
- l'Institut Géographique National du Bénin pour la cartographie ;
- des sociétés privées pour l'organisation des enquêtes, l'élaboration des logiciels, la communication, etc. ;
- les sociétés para-publicques d'eau et d'électricité, de télécommunications, les services de police ou des pompiers pour diverses informations urbaines.

Potentiel en matière de sécurisation foncière

Cette description théorique suggère que l'outil peut jouer une fonction de sécurisation foncière selon deux voies. Premièrement, l'application foncière, en faisant l'inventaire des propriétaires présumés des parcelles, et de leur titre de propriété présumée, peut participer à une reconnaissance administrative ou *de facto* de la pos-

session¹⁹ foncière. Pour les concepteurs du RFU, il s'agit même de préparer une réforme foncière en enregistrant la répartition, à un moment donné, de la propriété présumée (PDM, 1993). Deuxièmement, l'application fiscale peut, dans le contexte béninois, constituer un mécanisme de reconnaissance de la propriété. En effet, la détermination des contribuables des impôts fonciers se fait sur la base de la « présomption de propriété » ; autrement dit, les enquêteurs recensent les propriétaires qui se déclarent comme tels, et qui se comportent comme tels en payant des impôts fonciers. Sans valeur légale, l'inscription au registre des contribuables du RFU se fait sur une base déclarative, et la présentation de preuves écrites, si ces dernières existent (convention de vente sous seing privé, légalisation de la convention de vente, attestation de recasement d'une opération de lotissement, permis d'habiter, etc.). Les possesseurs coutumiers peuvent ainsi être pris en compte, tout comme les collectivités familiales, la parcelle étant alors la plupart du temps enregistrée au nom du chef de famille. L'application fiscale contribue donc à une première tentative de clarification de la répartition de la possession foncière. De plus, le Code Général des Impôts précise que : « Le paiement régulier de l'impôt constitue une présomption de propriété. À l'inverse, le non-paiement de l'impôt peut être considéré comme une présomption de non propriété par les autorités compétentes » (République du Bénin, 2010 : 284). Dans une démarche de sécurisation foncière sur la base de la jouissance paisible et du paiement des impôts, le RFU pourrait donc jouer un rôle central (Comby, 2007b; UN-Habitat, 2011). Or, comme le montre la section suivante, aucune de ces deux voies n'est utilisée dans la mise en œuvre du RFU dans les trois communes étudiées.

¹⁹ Dans ce texte, possession et possesseurs sont utilisés comme synonymes de propriété présumée et propriétaire présumé. Il s'agit en effet d'une « propriété » n'étant pas établie par un titre foncier, seul titre conférant la garantie de la propriété pleine et entière, mais étant établie par des « petits papiers » informels.

2.2. Les paradoxes de sa mise en œuvre : marginalisation et doublons d'information

Une mise en œuvre peu performante

Notre analyse de la mise en œuvre de ces deux applications, foncière et fiscale, montre une utilisation de l'outil très éloignée des objectifs de sécurisation foncière. L'application foncière n'est mise en œuvre dans aucune des trois communes étudiées²⁰, ni dans aucune commune du pays (Tonato, 2007; UN-Habitat, République du Bénin, & Global Land Tool Network, 2011). Les informations relatives à la possession foncière et aux mutations restent, dans toutes les communes, une prérogative des services municipaux des affaires domaniales, que ces derniers ne partagent pas.

L'application fiscale est développée de telle manière qu'elle joue difficilement un rôle dans le processus de sécurisation foncière des ménages urbains. En effet, la fiabilité de l'information relative aux contribuables (i.e. les présumés propriétaires) n'est assurée dans aucune des trois villes. À Bohicon, la difficulté principale qui se pose est celle de l'extension progressive de la couverture du RFU, en suivant le rythme rapide de l'urbanisation. Ces zones périurbaines n'étant pas encore loties, les occupations et surtout le parcellaire ne sont pas stabilisés. Il n'est donc pas « rentable » d'intégrer massivement ces zones dans le RFU, puisque les données devront être revues après la clôture du lotissement. Devant la faiblesse des moyens pour ces enquêtes, la commune intègre de nouvelles parcelles en fonction de leur potentiel fiscal, privilégiant donc les parcelles avec des bâtiments de grande valeur (immeuble à étages, villas). Ces parcelles sont identifiées « chemin faisant », par une connaissance personnelle des agents municipaux de leur territoire.

Cotonou et Porto-Novo sont deux villes pratiquement entièrement loties. Leur problème principal réside plutôt dans la mise à jour de la base de données, compte tenu de la rapidité des opérations foncières réalisées par les acteurs privés, qu'elles concernent

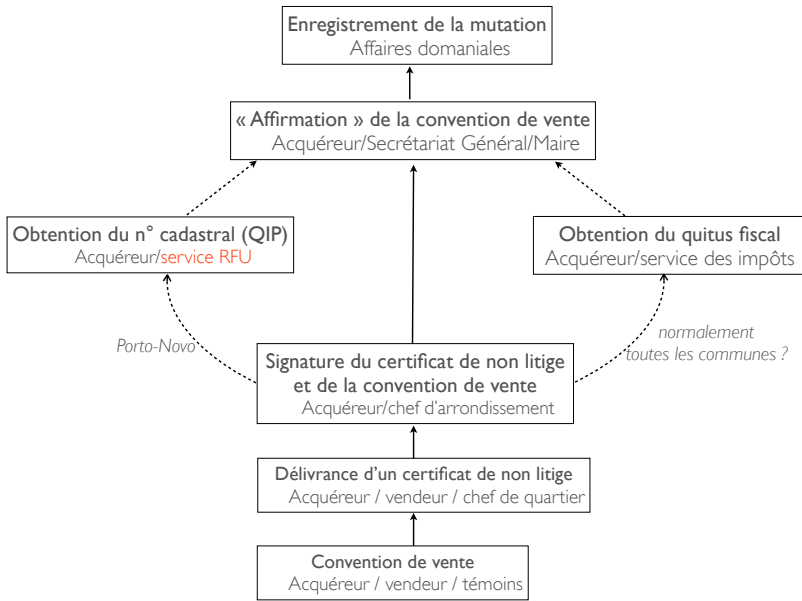
²⁰ En dehors des trois villes à statut particulier que sont Cotonou, Parakou et Porto-Novo, le RFU a été installé dans une version simplifiée, réduite à l'application fiscale.

les changements de propriétaires présumés, les morcellements ou les fusions de parcelles. Ces opérations se font dans la pratique, par et entre privés, sans recours *a priori* à l'administration. Seules les enquêtes annuelles peuvent permettre de détecter et d'enregistrer ces changements. Or, les faibles moyens mis à disposition pour de telles enquêtes, même partielles, ne permettent pas un suivi en temps réel des opérations. De plus, le fonctionnement systémique de l'outil n'est pas respecté. Par exemple le constat d'un changement de possesseur foncier, par des agents de terrain lors des travaux de distribution des avis d'imposition, ne fait pas l'objet d'un traitement systématique, autrement dit une remontée d'information jusqu'aux responsables de la base de données. En définitive, le fichier « contribuables » (recensant les propriétaires présumés pour les taxes foncières) du RFU est plus ou moins obsolète, selon les communes.

Localisation et circulation réelles de l'information relative aux propriétaires présumés

Une procédure d'enregistrement administratif des mutations foncières existent tout de même : « l'affirmation » par l'administration municipale d'une convention de vente sous seing privé²¹. Toutes les étapes vers cette affirmation sont volontaires (autrement dit, à l'initiative de l'acquéreur) et payantes, si bien que de nombreux acquéreurs ne vont pas au bout de la procédure, ou la réalisent sur plusieurs années (Precht, 2003). Suivre ce circuit de l'information foncière permet de révéler une marginalisation du RFU à l'intérieur même de l'administration municipale. Les démarches des acquéreurs suivent une progression entre les différentes subdivisions administratives de la commune, depuis l'échelle du quartier jusqu'au niveau de la mairie centrale, comme l'illustre le schéma suivant :

²¹ Cette procédure se fonde sur le décret du 2 mai 1906 « instituant un mode de constatation écrite des conventions passées entre indigènes dans les colonies de l'A.O.F. ». Des textes ultérieurs ont supplanté ce décret, sans que la pratique ne disparaisse. Cette procédure était réalisée par les préfectures avant la décentralisation, et aujourd'hui par l'administration communale (SERHAU-SA, 1999; Rochegude, 2002; Precht, 2003).



Étapes de l'affirmation d'une convention de vente sous seing privé

(Réalisation : Claire Simonneau)

(Données : enquêtes 2012 et Precht, 2003; Lassissi, 2006)

Dans la logique des prérogatives de chaque service municipal, l'acquéreur ne passe pas par le service RFU dans sa démarche de formalisation. Cependant, il est remarquable qu'aucune procédure de circulation de l'information soit prévue, notamment entre le service des affaires domaniales et le service RFU. Dans chaque municipalité, des pratiques différentes ont été mises en place, sous l'impulsion des services RFU, pour tenter d'obtenir ces informations :

- À Porto-Novo, les services RFU et des affaires domaniales sont logés dans le même bâtiment et partagent le même palier. La procédure de formalisation d'une convention de vente n'est aujourd'hui théoriquement enregistrée par le service des affaires domaniales que si l'acquéreur a obtenu une attestation de l'identifiant cadastral de sa parcelle issue du service RFU (numéro ZIP : Zone-Ilot-Parcelle). Dans la pratique cette obligation n'est pas toujours exigée par le service des affaires domaniales.

- À Cotonou, un arrêté de 2007 a instauré la mise en place d'une Fiche d'information foncière entre le service des affaires domaniales et le service RFU, devant permettre au service RFU d'être informé des mutations enregistrées auprès du service des affaires domaniales.

Deux logiques enrayent la circulation de l'information, selon nos entretiens. D'une part, les agents des affaires domaniales, et, de manière générale, l'ensemble des acteurs impliqués dans les transactions foncières montrent une réticence à partager l'information. Par exemple, les propositions faites en conseil communal (à Bohicon, Cotonou), qu'un agent du service RFU participe aux procédures de lotissement n'ont pas abouti. D'autre part, il ressort des entretiens avec les agents des services RFU une peur de sembler vouloir « contrôler » le travail de collègues du même niveau hiérarchique dans l'administration. Selon plusieurs d'entre eux, l'informatisation des registres des affaires domaniales et la mise en réseau des deux bases de données (RFU et affaires domaniales) seraient la solution à ces blocages. En définitive, une grande partie des informations dont le service RFU organise la collecte par des enquêtes de terrain est déjà détenue par la municipalité, mais via d'autres services municipaux. Cela signifie des doublons d'information et un « gaspillage » de moyens.

Finalement, un rapide recensement des acteurs possédant les données relatives aux possesseurs fonciers, montre une dispersion de cette information parmi ces multiples acteurs, à des fins différentes :

- Les chefs de quartiers : dans les quartiers petits et peu denses, ils ont une connaissance personnelle des habitants, laquelle n'est plus possible dans des quartiers étendus et denses, pouvant comprendre 10.000 ou 20.000 parcelles, comme le quartier d'Agla à Cotonou. Ainsi la production d'un certificat de non litige dont ils sont chargés est souvent purement formelle ;
- Les chefs d'arrondissement : ils valident les certificats de non litige et visent les conventions de vente, sans tenir de répertoire ;
- Le service municipal des affaires domaniales : c'est le service central de la mairie pour la gestion foncière, gérant les Permis

- d'Habiter, les « affirmations » de conventions de vente par le maire, et certains lotissements-remembrements ;
- Le service municipal du RFU : il détient la base de données du RFU, contenant la liste des contribuables, donc les présumés propriétaires ;
 - Le service déconcentré des impôts : il est censé détenir la même base que le service RFU. Cependant, il existe de nombreux cas de conflits dans la mise à jour de cette base, conduisant à des anomalies dans la base ;
 - L'Institut géographique national (IGN) : il détient les anciens plans cadastraux, et certains documents de lotissements-remembrements, effectués sous sa responsabilité.
 - En dehors de ces acteurs publics, plusieurs acteurs privés possèdent des informations relatives aux propriétaires présumés :
 - les géomètres-experts : souvent chargé des lotissements-remembrements, ils détiennent les informations sur les nouveaux plans parcellaires, et le répertoire de recasement²², soit la nouvelle liste des propriétaires présumés. Ces documents font souvent l'objet de rétention, selon les intéressés, afin de s'assurer d'être payés en totalité par les communes pour le travail accompli ;
 - Les possesseurs coutumiers et les démarcheurs néo-coutumiers : ils sont à l'origine des morcellements effectués en zone périphérique des villes ;
 - La société béninoise d'eau et d'électricité (SBEE) : elle adresse les factures aux présumés propriétaires, et possède de fait sa propre base de données.

Cette fragmentation et cette dispersion de l'information vont à l'encontre des principes proposés à la genèse du RFU, où l'administration municipale devait centraliser cette information grâce à l'outil RFU, et bénéficier de la collaboration de l'ensemble de ces acteurs, pour la mise à jour en continu des données.

²² Le recasement est l'opération qui, après le remembrement parcellaire et le prélèvement d'un « coefficient de réduction » destiné aux emprises des infrastructures publiques (voirie, équipements de service public, etc.), attribue une parcelle aux anciens occupants de la zone (Precht, 2003).

2.3. Interpréter la non-utilisation d'un instrument d'action publique

Ces premiers constats amènent à questionner la mise en œuvre du RFU selon une approche d'analyse de l'action publique (Gaudin, 2004; Lascoumes & Le Galès, 2007). Cette approche socio-politique s'éloigne d'une analyse en termes d'échecs et de réussites d'objectifs techniques, souvent réalisée dans les évaluations des projets de développement initiées par leurs bailleurs de fonds. Elle suggère plutôt de prendre en compte la diversité des intérêts défendus par les parties prenantes dans le cadre d'une action publique. Elle amène à considérer la mise en œuvre de l'action publique, et, *a fortiori*, d'un instrument d'action publique, comme un moment problématique. Selon Mégie, la mise en œuvre est (2010 : 344) :

un processus au sein duquel se succède une série d'actions sociales mettant en jeu des ensembles d'acteurs plus ou moins organisés, qui occupent de positions hétérogènes et portent des intérêts et des ressources différents.

Enfin, elle implique d'élargir l'analyse aux acteurs impliqués directement, ou indirectement, dans cette action publique.

La mise en œuvre du RFU au Bénin ne remplit pas tous les objectifs techniques donnés au départ. En particulier, les activités observées ne participent pas à la sécurisation foncière ; l'information foncière relative à la possession paisible d'un bien foncier, n'est pas centralisée par cet outil, comme la « théorie » le prévoyait. Au contraire, c'est une dispersion et une fragmentation de l'information qui sont constatées²³, voire une marginalisation du RFU au sein de la municipalité. Il est possible d'interpréter ce paradoxe en intégrant à l'analyse les enjeux plus larges que la mise en œuvre du RFU soulève pour les acteurs extérieurs.

Tout d'abord, la majorité des personnes interrogées, ainsi que de nombreux écrits sur le foncier au Bénin, suggèrent que les transactions foncières renferment d'importants enjeux financiers. Pour certains, c'est une véritable « mafia » qui opère dans le domaine fon-

²³ Cette observation conforte les analyses de Le Meur (2005) sur l'information foncière au plan national.

cier. Les intérêts financiers dans ces transactions foncières sont facilement identifiables, qu'ils concernent des transactions commerciales officielles (honoraires des géomètres experts lors des opérations de lotissement-remembrement), des rétributions non officielles mais vraisemblablement légitimes (pour la délivrance des certificats de non litige par les chefs de quartiers²⁴ par exemple), ou des cas rapportés de corruption ou d'arrangements illicites (réservation de parcelles pour des proches des géomètres experts). Ces intérêts financiers existent parce que la notion de présomption de propriété est floue : elle repose implicitement sur l'idée qu'il s'agit, pour les possesseurs, d'accumuler le plus de preuves possibles de sa possession. L'information foncière devient alors une « ressource stratégique » (Le Meur, 2008) dans ce processus d'accumulation de preuves. Ce système permet à de nombreux acteurs énumérés plus haut de profiter de l'activité de production d'information foncière comme d'une rente²⁵. Tenter de réduire ce flou et le nombre d'intermédiaires, comme le « modèle » du RFU le propose, revient à mettre en danger ces intérêts financiers. On comprend dès lors les réticences de plusieurs acteurs à s'engager dans le fonctionnement collaboratif défini par les concepteurs du RFU²⁶.

En outre, la conception de la sécurisation foncière implicitement défendue par le « modèle » du RFU ne semble pas dominante dans le contexte béninois. Certes, elle correspond bien à la conception prônée par une partie de communauté internationale aujourd'hui (Comby, 2007b; UN-Habitat, 2008a, 2011). Mais à l'échelle nationale, la réforme foncière en cours conforte plutôt l'option d'une sécurisation foncière par la démarche de l'immatriculation et la délivrance du titre foncier (Présidence de la République du Bénin &

²⁴ Ces « délégués » choisis par la population (dont la nomination est validée par le Ministre de l'intérieur) n'ont pas de rémunération fixe et formelle. Ils sont principalement rémunérés par les « cadeaux » des individus en échange des actes administratifs et interventions qu'ils réalisent (Precht, 2003).

²⁵ On rejoint ici l'analyse de Dorier-Apprill (2005) à propos de l'information géographique au Bénin.

²⁶ Le fonctionnement « concurrentiel » en ce qui concerne l'information foncière est visible également à la décentralisation, avec des phénomènes de rétention des originaux des répertoires de lotissement et de recasement par les Préfektures, ou la remise de documents photocopiés non exploitables aux nouvelles communes (enquête et Mairie de Cotonou, 2008 : 44).

Ministère de l'Urbanisme de l'Habitat de la Réforme Foncière et de la Lutte contre l'Érosion Côtière (MUHRFLEC), 2011). Le projet de réforme propose même la mise en place d'un système national d'information foncière, sans qu'un lien avec le RFU ne soit étudié²⁷. En cela, la réforme semble ignorer l'expérience du RFU, laquelle date tout de même de plus de vingt ans dans certaines communes. Elle paraît également un moyen ré-affirmer l'échelle nationale des compétences relatives au foncier, dans la lignée du dispositif post-colonial. À l'échelle municipale, la gestion foncière, centrée sur les opérations de lotissement et l'enregistrement des mutations foncières, semble être en grande partie guidée par des intérêts économiques. Dans ce contexte, les quelques agents municipaux cherchant à défendre la mise en œuvre du RFU selon la vision de ses concepteurs, n'ont que peu d'influence. Le fonctionnement paradoxal du RFU peut être interprété comme le reflet d'un compromis entre ces différents intérêts et visions de la sécurisation foncière.

Conclusion

En abordant la question de la sécurisation foncière urbaine par les instruments d'information foncière, ce papier visait à analyser l'application concrète des modèles proposés par la communauté internationale. Un rapide historique de ces modèles d'instruments a montré l'évolution des justifications pour concevoir de tels instruments, ainsi que l'impulsion donnée par les nouvelles technologies à chaque période. La sécurisation foncière, si elle représente un argument présent pour ces concepteurs, n'est pas toujours l'objectif prioritaire. Il permet surtout de comprendre l'origine de mon cas d'étude, et les débats l'entourant aujourd'hui.

²⁷ Une étude préparatoire à cette réforme, centrée sur les options technologiques pour ce système national d'information foncière, suggère tout de même que les données seront utiles, sans préciser lesquelles (plan parcellaire ? fichier contribuable ? fichier bâtiment ?) (Stewart, 2009 : 14) : « Les fichiers de données pour les RFU sont d'un intérêt particulier pour le projet « Accès au Foncier » et il est à souhaiter que ces données seront mises à disposition pour usage au sein de la future Agence Nationale pour le Cadastre et l'Immatriculation Foncière (ANCIF) qui est proposée. »

Le modèle de sécurisation foncière proposé par le RFU ne fonctionne pas comme prévu. L'information foncière, au lieu d'être centralisée par le service RFU et partagée parmi ses producteurs et utilisateurs, fait l'objet d'une marchandisation, est dispersée, fragmentée parmi des acteurs aux intérêts concurrents. Le service RFU se retrouve parfois marginalisé à la fois du circuit municipal de l'information foncière, et des processus nationaux relatifs à la réforme foncière. Une approche en termes d'analyse de l'action publique permet de dépasser ce constat de marginalisation et de non-utilisation, et suggère que ce fonctionnement reflète un compromis entre des intérêts particuliers entourant l'information foncière. En situant l'analyse à l'échelle de la municipalité, et non à celle des populations ou de l'État comme cela est très souvent fait, la recherche permet d'éclairer également les conditions administratives et socio-politiques d'appropriation de ces instruments « importés » par ses principaux usagers.

Bibliographie

- Augustinus, C. (2003). *Surveying and land information management for secure land tenure*. Paper presented at the Regional Seminar on Secure Tenure, Nairobi.
- Chauveau, J.-P. (1998). La logique des systèmes coutumiers. In P. Lavigne-Delville (Ed.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité* (pp. 66-75). Paris: Karthala
- Comby, J. (1996). La gestation de la propriété. In M. Falque & M. Massenet (Eds.), *Droits de propriété et environnement*. Paris: Dalloz
- Comby, J. (1998). Rapport sur la réforme du droit foncier au Bénin
- Comby, J. (2007). *Sécuriser la propriété foncière sans cadastre*. ADEF.
- Comité Technique "Foncier et Développement". (2009). *Gouvernance foncière et sécurisation des droits*. Livre blanc des acteurs de la coopération française. Paris

- Conway, T., Moser, C., & Farrington, J. (2002). Rights and livelihoods approaches : exploring policy dimensions. *Natural Resource Perspectives*, 78.
- De Soto, H. (2000). *The Mystery of Capital. Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. New York: Basic Books
- Deininger, K. (2003). Land Policies for growth and poverty reduction. Washington D.C.
- Deininger, K., Augustinus, C., Enemark, S., & Munro-Faure, P. (2010). *Innovations in land rights, recognition, administration and governance*. Paper presented at the Annual conference on land policy and administration, Washington D.C.
- Dillinger, W. (1988). Urban Property taxation in developing countries. Washington D.C.
- Dorier-Apprill, E. (2005). Information géographique : un outil pour la décision municipale ou un produit de rente ? SIG et registre foncier urbain à Porto Novo et dans sa zone péri-urbaine (Bénin).
- Dorier-Apprill, E., & Jaglin, S. (2002). Gestions urbaines en mutation : du modèle aux arrangements locaux. *Autrepart*, 2002(21).
- Durand-Lasserre, A. (1993). Conditions de mise en place des systèmes d'information foncière dans les villes d'Afrique subsaharienne francophone. Vol. 8. Washington D.C.
- Durand-Lasserre, A. (2004). Évolution comparée des filières coutumières de la gestion foncière urbaine dans les pays d'Afrique sub-saharienne. Afrique du Sud - Bénin - Cameroun - Ghana - Kenya - Sénégal - Tanzanie
- Durand-Lasserre, A., Mattingly, M., & Mogale, T. (2004). La nouvelle coutume urbaine. Évolution comparée des filières coutumières de la gestion foncière urbaine dans les pays d'Afrique subsaharienne Vol. 1 (rapport de synthèse)
- EU Task Force on land tenure. (2004). EU Land Policy Guidelines
- Farvacque, C., & McAuslan, P. (1993). La réforme des politiques foncières urbaines dans les pays en développement Vol. 5. Washington D.C.
- Farvacque-Vitkovic, C., Godin, L., Leroux, H., Verdet, F., & Chavez, R. (2005). *Adressage et gestion des villes*. Washington D.C.: The World Bank
- Gaudin, J.-P. (2004). *L'action publique. Sociologie et politique*. Paris Presses de Sciences Po et Dalloz

- Global Land Tool Network (Producer). (2010, janvier 2011). Land Security in Benin - Making It Work. Retrieved from http://www.youtube.com/watch?v=htxcwTuu9qc&feature=player_embedded
- Global Land Tool Network, & UN-Habitat. (2010). Count me in. Surveying for tenure security and urban land management. Nairobi
- INSAE. (2003). *Troisième recensement général de la population et de l'habitation 2002. Synthèse des analyses*. Cotonou.
- INSAE Bénin. La population béninoise en 2006 et celle en âge de voter, from http://www.insae-bj.org/2012/doc/Population_beninoise_en_age_de_voter_en_2006.pdf
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2005). L'action publique saisie par ses instruments. In P. Lascoumes & P. Le Galès (Eds.), *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin
- Lassissi, S. A. (2006). *Comprendre le foncier béninois*. Porto-Novo: Centre National de Production des Manuels Scolaires
- Lavigne, S. (1996). *Le cadastre de la France*. Paris: Presses Universitaires de France
- Lavigne-Delville, P., Mansion, A., & Mongo, R. (2008, 20-24 octobre 2008). *Vers une gestion foncière communale : stratégies, outils et conditions de réussite*. Paper presented at the Atelier international d'échanges sur les pratiques de sécurisation foncière à l'échelle communale en Afrique de l'Ouest et à Madagascar, Cotonou, Bénin.
- Le Bris, É., Le Roy, É., & Mathieu, P. (Eds.). (1991). *L'appropriation de la terre en Afrique noire. Manuel d'analyse, de décision et de gestion foncières*. Paris: Karthala
- Le Meur, P.-Y. (2005). L'information foncière au Bénin. Production, stockage, utilisation. Rome
- Le Meur, P.-Y. (2008). L'information foncière, bien commun et ressource stratégique. Le cas du Bénin. *Dossiers zones arides (IIED)*, 147.
- Lemmen, C. (2010). The Social Tenure Domain Model. A Pro-Poor Land Tool. Copenhagen

- Mairie de Bohicon/Impact Consultants. (2012). Plan de Développement Communal 2012- 2016
- Mairie de Cotonou. (2008). *Plan de Développement de la ville de Cotonou (PDC-Cotonou)* Cotonou.
- Mairie de Porto-Novo. (2005). *Plan de développement municipal de la ville de Porto-Novo (2005-2009)*. Porto-Novo.
- Massiah, G., & Tribillon, J.-F. (1988). *Villes en développement*. Paris: Éditions La Découverte
- Mattingly, M. (1995). Urban Management in Less Developed Countries Vol. n°72. Washington D.C.
- Mayo, S. K., & Angel, S. (1993). Housing: Enabling Markets to Work. Washington D.C.
- Mégie, A. (2010). Mise en oeuvre. In L. Boussaguet, S. Jacquot & P. Ravinet (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 343-350). Paris: Presses de Sciences Po
- Moser, C. (1998). The asset vulnerability framework : reassessing urban poverty reduction strategies. *World Development*, 26(1), 1-19.
- Osmont, A. (1995). *La Banque Mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*. Paris: Karthala
- Ouedraogo, H. M. G. (2011). De la connaissance à la reconnaissance des droits fonciers africains endogènes. *Études rurales*, 1(187), 79-93.
- PDM. (1993, 15-19 Novembre 1993). *Actes du colloque*. Paper presented at the Systèmes d'informations foncières et fiscalité locale, Parakou.
- Perier, R. (1993). *Le RFU : conception, mise en oeuvre et résultats*. Paper presented at the Systèmes d'Informations foncières et fiscalité locale, Parakou.
- Perrin, L. (1989). Les techniques d'information foncière. *Études Foncières*, 45, 26-32.
- Plançon, C. (2006). *La représentation dans la production et l'application du droit. Etudes de cas dans le droit de propriété foncière au Canada/Québec, en France et au Sénégal*. Doctorat en Droit, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, Paris.
- Polanyi, K. (1944). *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press
- Precht, R. (2003). La nouvelle coutume urbaine. Évolution comparée des filières coutumières des la gestion foncière urbaine dans

- les pays d'Afrique subsaharienne. Le cas de la conurbation Cotonou Porto-Novo Abomey-Calavi. Paris
- Présidence de la République du Bénin, & Ministère de l'Urbanisme de l'Habitat de la Réforme Foncière et de la Lutte contre l'Érosion Côtière (MUHRFLEC). (2011). *Déclaration de Politique Foncière et Domaniale (DPFD)*.
- Rakodi, C. (2002). Economic growth, wellbeing and governance in Africa's urban sector. In D. Belshaw & I. Livingstone (Eds.), *Renewing Development in Sub-Saharan Africa. Policy, performance and prospects*. London: Routledge
- Rakodi, C., & Lloyd-Jones, T. (2002). *Urban livelihoods. A people centred approach to reducing poverty*. London: Earthscan
- Code Général des impôts. Livre des procédures fiscales. (2010).
- Rochegude, A. (2002). Foncier et décentralisation. Réconcilier la légalité et la légitimité des pouvoirs domaniaux et fonciers. *Cahiers d'anthropologie du droit*(Retour au foncier), 15-43.
- Rochegude, A., & Plançon, C. (2009). *Décentralisation, foncier et acteurs locaux. Fiche pays Bénin*. Paris Comité Technique "Foncier et Développement"
- SERHAU-SA. (1999). *Recueil des textes principaux en matière de droit domanial, de droit de l'urbanisme et de droit foncier*. Cotonou: Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme, République du Bénin
- SERHAU-SA. (2011). RFU : Registre Foncier Urbain Retrieved 31 janvier 2011, from http://www.bj.refer.org/benin_ct/cop/serhau/source/rfu.htm
- SERHAU-SEM. (1995). Comprendre le Registre Foncier Urbain. Le Manuel du Registre Foncier Urbain Vol. Tome 1. Cotonou
- SERHAU-SEM. (1996). Comment développer le Registre Foncier Urbain. Le manuel de procédures du volet fiscal du Registre Foncier Urbain Vol. Tome 2. Cotonou
- Stewart. (2009). Étude comparative des options technologiques pour les besoins de la gestion de l'information foncière. Cotonou
- Tonato, J. (2007, 27-29 juin 2007). *Rapport Final*. Paper presented at the Forum sur le Registre Foncier Urbain et le Système d'Information Foncière, Ouidah.
- UN-Habitat. (1990). Guidelines for the improvement of land registration and land information systems in developping countries

(with special reference to English-speaking countries in Eastern, Central and Southern African countries). Nairobi

UN-Habitat. (2008). *Secure Land Rights for All*. Nairobi

UN-Habitat. (2011). *Land and Property Tax. À policy guide*. Nairobi

UN-Habitat, République du Bénin, & Global Land Tool Network. (2011). *Les Registres Fonciers Urbains. Documentation des registres fonciers urbains des communes du Bénin*

Union Africaine, Banque Africaine de Développement, & Commission économique des Nations-Unies pour l'Afrique. (2009). *Initiative sur les politiques foncières : un cadre pour le renforcement des droits fonciers, l'amélioration de la productivité et la sécurité des moyens d'existence*. Addis-Abeba

World Bank. (1972). *Urbanization*. Washington D.C.

World Bank. (1975). *Housing*. Washington D.C.

World Bank. (1991). *Urban Policy and Economic Development. An Agenda for the 1990s*. Washington D.C.

World Bank. (1992). *Governance and Development*. Washington D.C.

Annexe 1 : Présentation des cas d'étude

CARACTÉRISTIQUES	COTONOU	PORTO-NOVO	BOHICON
Population estimée en 2006 (source : INSAE)	719 912 hab.	255 878 hab.	126 961 hab.
Population urbaine	100 %	100 %	63 %
Données urbaines Superficie de la commune	79 km ²	52,5 km ²	139 km ²
Nombre d'arrondissements	13	5	10
Superficie lotie (ou en cours de lotissement)	Pratiquement 100 %	Pratiquement 100 %	53 %
Installation	1992	1995	2004
Données sur le RFU Restauration	2005	2005	SO
Caractéristiques	SIG installé depuis 2007	SIG installé depuis 2006	RFU simplifié

ND = non disponible

SO = sans objet

Sources : recensements nationaux, plans de développement municipal, littérature grise, entretiens, (INSAE Bénin; INSAE, 2003; Mairie de Porto-Novo, 2005; Mairie de Cotonou, 2008; SERHAU-SA, 2011; UN-Habitat, et al., 2011; Mairie de Bohicon/ Impact Consultants, 2012).

CHAPITRE 3

La problématique de l'accès au foncier à Dakar

Djibril DIOP

Docteur en géographie, chargé de cours à l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Montréal (Canada)

Historiquement et ce jusqu'à l'indépendance, il existait deux régimes juridiques en matière de gestion foncière au Sénégal, celui du Code civil français et celui de la coutume (Moleur, 1978). Après 1960, la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national, tout en réformant la situation antérieure, laisse coexister à son tour deux régimes : celui de l'immatriculation et celui du domaine national. Mais, si officiellement l'administration de la terre est régie par l'un des deux premiers et prend sa subsistance du décret du 26 juillet 1932, elle n'a pas fait totalement disparaître le régime coutumier qui continue de prévaloir comme règle de gestion en particulier pour l'accès. En 2011, le dispositif prévu par le décret du 26 juillet 1932 pour ce qui concerne l'immatriculation foncière et repris dans la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 et son décret d'application n° 64-573 du 30 juillet 1964, a été modifié. Mais quel est son impact dans la démocratisation de l'accès aux terres urbaines ?

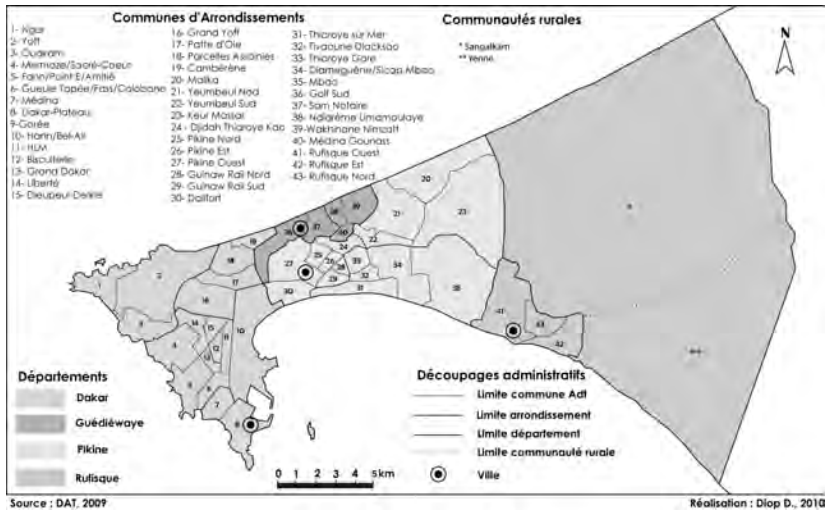
Par ailleurs, la croissance démographique rapide de la métropole sénégalaise a entraîné une forte demande en sols urbains pour la construction d'habitations et pour l'implantation d'équipements collectifs. Ainsi, on observe une multiplication d'initiatives venant de divers acteurs dont chacun a sa logique et ses objectifs. Ce contexte a amplifié une spéculation foncière excluant une grande majorité de la population urbaine pauvre de l'accès à la propriété. Les

autorités publiques, tant locales que nationales, qui ont la responsabilité de la gestion de la cité semblent n'avoir aucune emprise sur le secteur tant les situations litigieuses sont nombreuses et complexes. Alors que la valeur vénale des biens immobiliers évolue rapidement, les changements d'affectation du sol soumettent à leur tour, l'espace agricole périurbain à une pression annonciatrice de spéculation repoussant de plus en plus les populations pauvres vers les périphéries lointaines de la métropole. Or, l'article 75 de l'Agenda ONU-Habitat établit un lien étroit entre sécurité foncière et pauvreté. Car « l'accès légal à la terre est un pré-requis stratégique pour la mise à disposition d'un logement adéquat pour tous et le développement d'établissements humains durables touchant les zones urbaines et rurales ». Ainsi, la non-adoption, à tous les niveaux, de politiques foncières appropriées et de pratiques de gestion saines, demeure une première cause de l'extension de la pauvreté et des inégalités. Car l'accès devient difficile pour les plus démunis qui ignorent le plus souvent le cadre juridique, alors que les tarifs pratiqués dans les transactions foncières jouent en leur défaveur. Le transfert de responsabilités aux collectivités locales sans transfert concomitant de ressources n'a fait qu'aggraver la situation. Ce papier présente dans un premier temps un constat du contexte local et dans un second temps les limites et les perspectives à la problématique de l'accès au foncier urbain et urbanisable dans la capitale sénégalaise.

1. Contexte local et constats

Avec une croissance annuelle de 2,7 % (ANSD/SRSD, 2008), dont près de la moitié est constituée par le stock de migrants venant du monde rural, la métropole dakaroise concentre 1 Sénégalais sur 5, et accueille chaque année entre 80 à 120 000 personnes dans la force de l'âge venant s'ajouter aux demandeurs d'accès aux différents services urbains, dont le logement (Diop, 2012). Sur une superficie de 550 km², soit 0,28 % de la superficie du pays avec une population de plus de 2,5 millions d'habitants, Dakar demeure la région qui absorbe plus d'investissements dans le domaine de l'immobilier que nulle autre part au pays (Tall, 2009). Sous la pression de

l'urbanisation, aggravée par l'exode rural, une bulle spéculative s'est très vite développée à Dakar provoquant de grandes difficultés d'accès au foncier urbanisable. En effet, depuis la fin des années 1980, on a constaté une consommation abusive du capital foncier, sans effort particulier pour le renouveler. Les autorités se sont progressivement engagées dans les travers d'un « urbanisme d'opportunités foncières »¹ qui a eu pour résultat de multiples dysfonctionnements constatés. Ces pratiques ont été les principales causes de la rareté de terrains aggravée par la complexité des statuts fonciers et la dualité des régimes juridiques qui les régissent². Ceci a été la porte ouverte à toutes les formes de dérives.



Carte 1. Le découpage administratif de la région de Dakar

¹ Selon l'expression d'El Malti M. (2005 : 2).

² Droit moderne et régime coutumier encore en vigueur.



Carte 2. Les zones inondables de la région de Dakar, donc inconstructibles

Or l'observateur qui débarque pour la première fois à Dakar, a le sentiment d'être au contact d'une ville où les populations sont extrêmement riches, que la pauvreté tant décriée n'est vraiment pas réelle. Les belles villas, des immeubles, les autoroutes urbaines, qui poussent un peu partout ainsi que les véhicules de luxe. Ces nouvelles constructions qui sortent de terre, vendues à des prix élevés trouvent acquéreurs. Du centre-ville aux lointaines banlieues comme Keur Massar, Tivaouane Peulh, MBao, en marge de la grande concentration de Dakar, autrefois marginalisés, tout est convoité, alors que des secteurs comme Yoff et Ouakam sont devenus des foyers d'affrontements autour de l'accès et du contrôle du foncier (Diop, 2012).



Photos 1 et 2. Jusqu'aux lointaines banlieues, toutes les terres urbanisables sont prises d'assaut

À l'origine du système foncier sénégalais se retrouve un ensemble de faits et de pratiques, appelés coutumes diverses et complexes se référant à la conception négro-africaine de la terre (Baldé, 1983; Caverivière & Debene, 1988). Dès la fin de la conquête, le colonisateur s'octroya le droit éminent de propriété sur les terres en s'érigeant comme héritier des anciens maîtres de la terre. Ainsi, il mettra en œuvre successivement plusieurs modes de gestion foncière qui évolueront dans le temps³. En vue d'organiser le type d'habitat caractéristique de chaque secteur, plusieurs textes réglementaires furent adoptés⁴. Parallèlement, il mettra en place trois régimes de pu-

³ Les transactions entre particuliers en application du Code Civil ; la concession en pleine propriété de terres domaniales ; la vente par adjudication aux enchères publiques ; l'occupation temporaire par le biais du permis d'habiter ou de permis d'occuper.

⁴ Le décret du 20 juillet 1900, suivi du décret du 23 octobre 1904 portant organisation du domaine en AOF, abrogé et remplacé par le décret du 15 novembre 1935, les arrêtés généraux 723/AD du 16 mars 1937, fixant les conditions d'aliénation, d'amodiation et d'exploitation des terres domaniales ainsi que leur affectation à des services publics, l'arrêté 2425 du 18 Décembre 1937 applicable dans la circonscription de Dakar et dépendances, les arrêtés spéciaux du 4 mars 1926 prescrivant l'allotissement des terrains de Tound à Dakar, n° 1487 du 24 novembre 1934 prescrivant le lotissement de la Médina, d'autres arrêtés ayant le même objet pour les quartiers de Bopp, Hann Jardin et Zone A1, l'arrêté du 23 avril 1952 qui est à l'origine de la création de Pikine-Dagoudane.

blicité des droits fonciers⁵. Au niveau des centres urbains comme Dakar, dans les « quartiers européens », le droit de propriété procure la stabilité et la sécurité, alors que dans les zones réservées aux indigènes, les « permis d'habiter » et « d'occuper » étaient les plus attribués. Ces derniers accordés à titre précaire, étaient révocables (Tribillon, 1993). Avec l'évolution de la politique coloniale, certains de ces permis pouvaient être reformés en titre de propriété suite à la constatation d'une mise en valeur du terrain.

À la veille de l'indépendance, le système foncier sénégalais était caractérisé par sa diversité et sa complexité en faisant coexister les droits coutumiers avec les droits de propriété proclamés par le Code civil basés sur l'immatriculation foncière créatrice d'un droit définitif et inattaquable. En effet, malgré les multiples efforts du pouvoir colonial, les différentes lois en matière de gestion foncière étaient quasiment boudées par les indigènes qui se considéraient toujours comme les véritables propriétaires des terres de leurs ancêtres, donc n'éprouvaient nul besoin de changer de statut (Baldé, 1983)⁶.

Après l'indépendance, le législateur, tout en voulant rompre avec le système foncier colonial sans renoncer au meilleur de la tradition ancestrale, a cherché à réinventer de nouvelles règles et pratiques aptes à promouvoir une utilisation rationnelle du sol, en conformité avec les plans de développement économique et social du pays avec la loi n° 64-46 du 17 juin 1964, relative au domaine national (Boy, 1978). La relative complexité de la procédure, son caractère facultatif et l'existence d'alternatives pour la majorité de la popula-

⁵ Le régime du Code civil fondé sur la transcription des actes juridiques transmissifs de droits personnels, introduit en 1830, le régime de l'immatriculation foncière introduit par un décret du 30 avril 1900, suivi du décret du 24 juillet 1906 abrogé et remplacé par le décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière en AOF; le régime de constatations des droits coutumiers institué par les décrets n° 55-580 du 20 mai 1955 et n° 56-704 du 10 juillet 1956, qui avaient abrogé et remplacé des textes antérieurs datant de 1925 et 1933. Il s'agissait d'une tentative de transformation des droits traditionnels en droits de propriété publiés et matérialisés par des livrets fonciers susceptibles d'être transformés en titres fonciers définitifs et inattaquables, assurant stabilité, garantie et sécurité à leurs titulaires.

⁶ Au 31 décembre 1935, il n'avait été établi au Sénégal que 38 titres portant sur une superficie de 586 ha, contre 1351 en Côte-d'Ivoire pour une superficie globale de 18 945 ha.

tion ont limité la portée de l'immatriculation qui reste pourtant la seule source de garantie définitive de sécurisation. Ainsi, une partie seulement des terrains urbains a fait l'objet d'un enregistrement au Livre foncier, alors les filières néo-coutumières continuent de prévaloir comme règle dans les transactions foncières, et ceci malgré les différentes dispositions réglementaires⁷.

Aujourd'hui, lorsqu'on achète une maison ou un terrain dans un lotissement à Dakar, on dispose en même temps d'un titre de propriété sur ce foncier, même si ce dernier est précaire. Les règles du droit privé s'appliquent et l'acquéreur est libre d'en disposer et d'en jouir, malgré que ces terres soient soumises au régime du domaine de l'État. Avec les constructions d'immeubles qui sont par la suite vendus en appartements, il se pose par ailleurs un problème de réglementation du régime de « copropriété ». Autrement dit, où commence et où s'arrête le droit de chaque copropriétaire ? Or ces différents phénomènes semblent être à l'origine notamment d'une « bulle immobilière » depuis le début des années 2000 et une insuffisance chronique de l'offre en logement social⁸.

Par ailleurs, ces dernières années, la question foncière est émaillée de scandales dans lesquels les tenants du pouvoir sont le plus souvent cités, même si ces litiges n'épargnent aucun segment de la so-

⁷ Loi n° 76-67 du 2 juillet relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux autres opérations foncières d'utilité publique, le décret n° 81-557 du 21 mai portant application du Code du Domaine de l'État, institue une Commission de contrôle des opérations domaniales (CCOD); loi 87-11 du 24 février autorise la vente de terrains domaniaux destinés à l'habitation situés en zones urbaines, le décret n° 87-271 du 3 mars 1987 portant application de cette loi détermine les conditions particulières de l'aliénation des terrains domaniaux destinés à l'habitation situés en zones urbaines; loi n° 94-64 du 22 août et son décret d'application n° 95-737 du 31 juillet 1995 autorisant la vente des terrains domaniaux à usage individuel ou commercial et loi n° 96-07 du 22 (Chapitre premier, Titre II) et son décret n° 96-1130 du 27 décembre 1996 relative le transfert de compétences aux régions, communes et communautés rurales, la gestion et l'utilisation du Domaine privé de l'État, du Domaine public et du Domaine national.

⁸ Seydou Sy Sall, ancien ministre de l'Urbanisme et de l'Aménagement, lors de la conférence sur le thème ? : « Les défis du logement, une opportunité pour le développement durable », organisée par l'Association sénégalaise des femmes ingénieurs en génie civil (Asfigc).

ciété, pauvres comme riches⁹. En effet, s'il y a une affaire qui engorge le tribunal correctionnel de Dakar, c'est bien les contentieux liés aux transactions foncières : on vend la même parcelle à différentes personnes, un terrain relevant du domaine de l'État est cédé, alors qu'on ne détient qu'un simple permis d'occuper ou acte de vente, etc. Ainsi, en dehors d'un marché foncier réglementé une espèce d'anarchie où aucun acteur ne semble rien contrôler prend ses quartiers dans les transactions. Parallèlement on observe une occupation illégale des zones *non aedificandies* (avec comme conséquences les inondations récurrentes) et des zones dont l'urbanisation est très réglementée comme la corniche ouest qui s'urbanise à grand pas faisant fi de toutes les dispositions du Code de l'urbanisme et du Code de l'Environnement (Tableau 1).

Typologie des constructions	Effectifs	%
Villas	169	58,5 %
Hôtels/Bars/Restaurants	47	16,3 %
Informel	19	6,6 %
Industries	11	3,8 %
Services	17	5,9 %
Autres	26	9,0 %
Total	289	100 %

Tableau 1. Types d'habitats illégaux construits sur le DPM
(source : Sy, Diallo, & Kane, 2009)

⁹ Par exemple, Khalife général des Tidjanés, Serigne Mansour Sy, a fait une descente à l'improviste le samedi 9 octobre 2010, sur la VDN pour réclamer ses « terres, 2 hectares » qu'il reproche à l'État de les lui confisquer. Le terrain en question avait fait l'objet d'un litige avec le groupe marocain, Chaabi, qui projetait d'y construire 10 000 logements.



Photo 3 et 4. Construction de résidences et d'un hôtel au niveau du « Virage »

Par ailleurs, au Sénégal, plus de 200 milliards de FCFA sont blanchis chaque année par le biais des transactions immobilières selon la Cellule nationale de traitement de l'information financière (CENTIF)¹⁰. Une situation qui ne fait qu'accroître les déséquilibres dans l'accès, car les transactions ne correspondent aucunement à la réalité économique du pays.

2. L'accès au foncier à Dakar : entre complexité et anachronisme

Le sol urbain 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 et la mutation des droits. Elle intervient ainsi directement ou indirectement en tant que producteur/distributeur de terrains urbains. Selon les dispositions légales, les sols urbains produits par le biais du lotissement sont mis à la disposition des usagers en suivant une procédure bien déterminée (Ciss, 1984). L'attribution de lots se fait selon deux modes : soit par adjudication, soit de gré à gré. Le premier mode est la démarche utilisée par les sociétés publiques immobilières, alors que le second est plutôt utilisé par les sociétés privées et les particuliers dans les transactions foncières. On peut ac-

¹⁰ Depuis 2007, la Centif a transmis au procureur de la République près de 73 dossiers, sur des faits susceptibles de constituer un « crime » de blanchiment de capitaux. Jusqu'ici seuls quelques-uns ont été condamnés et deux ou trois non-lieux.

céder aussi aux terrains urbains par l'intermédiaire d'une coopérative d'habitat. Cette dernière est constituée de personnes ayant des intérêts communs et dont les droits de chacun dans la gestion sont égaux. Régie par la loi n° 83-07 du 28 janvier 1983 et son décret d'application n° 83-320 du 25 mars 1983, elle a été initiée dans le cadre de la promotion de l'habitat social et reconnue par les articles 63 à 66 du Chapitre 3 du Code de l'urbanisme, notamment pour l'acquisition de terrains ou de parcelles, la construction d'immeubles à usage collectif, la restauration ou l'amélioration de maisons individuelles groupées à usage d'habitation ou à usage professionnel. L'immatriculation est la dernière étape du processus, elle donne droit à un titre inattaquable, seul document pouvant garantir à l'intéressé la possession définitive. Or, l'expérience montre que les textes législatifs et réglementaires qui ont été pris pour encadrer l'administration des terres ont laissé en rade les aspects garantissant la bonne gouvernance. Les problèmes fonciers qui sont devenus aujourd'hui si préoccupants prennent leurs racines dans l'anachronisme entre trois éléments : les régimes fonciers en pratique, les instruments de gestion des patrimoines concernés et les hommes chargés de mettre en œuvre ces instruments.

Par exemple, l'article 5 de la loi n° 64-46 qui fixe les conditions d'administration des terres du domaine national à vocation agricole dans les zones urbaines souffre d'importantes difficultés de mise en œuvre. Or, la boulimie foncière dans la région de Dakar a vite balayé toute considération à ces dits terrains. En sus des dispositions établies par la loi 64-46 qui divise le territoire national en quatre catégories¹¹, les règles d'administration du domaine immobilier de l'État sont fixées par la loi n° 76-66 du 2 juillet 1976 portant Code du domaine de l'État¹² et son décret d'application n° 81-557 du 21 mai 1981. Selon ces textes, le domaine de l'État peut faire l'objet de titres d'occupation provisoire ou de jouissance plus ou moins stable en fonction de la durée ou de la nature juridique.

¹¹ Les "zones de terroir" 92 % ; "les zones pionnières" 3 %, "le domaine public" 2 % et "les zones urbaines" 3 %.

¹² Celui-ci est composé de deux parties : le domaine public et le domaine privé.

Pendant et après la période coloniale, l'attribution de droit d'usage sur les terrains urbains s'est faite principalement selon trois procédures (Le Bris & Le Roy, 1982; Tribillon, 1993). Néanmoins, la concession d'exploiter, en raison de l'importance des installations réalisées peut procurer une certaine stabilité, dans la mesure où l'occupation résulte d'un acte administratif, même si l'État peut le retirer à tout moment. De ce fait, le bénéficiaire n'a réellement qu'un droit personnel qui ne lui autorise que des installations légères et démontables. C'est le cas pour les installations permises sur le domaine public maritime. En revanche, les titres d'occupation du domaine privé peuvent procurer une certaine stabilité aux bénéficiaires surtout lorsqu'ils débouchent sur des droits réels, comme des baux emphytéotiques et des concessions définitives.

Par ailleurs, les filières néo-coutumières de production et d'attribution du sol urbain s'articulant autour des terrains domaniaux ou non, sur lesquels un groupe revendique un droit au nom de la coutume sont aussi une autre voie d'accès au foncier urbain à Dakar, notamment sur les propriétés de la communauté Léboue. Ces terrains sont souvent subdivisés en lots et cédés à des personnes privées ou étrangères au groupe (Ndoye, 1997). Si dans ce cas de figure « l'acte de vente » peut être légal, par contre le lotissement du terrain ne l'est pas et n'est pas reconnu par l'État. Cette irrégularité (de la cession et de l'occupation) peut perdurer, même après mise en valeur du lot par l'acquéreur. Ce dernier peut néanmoins entreprendre, ou sur décision de l'Administration, le régulariser, ce qui lui confère une certaine sécurité. La procédure aboutit ainsi à la production d'un document garantissant la régularité de l'occupation et précisant le statut de l'occupant (permis d'occuper, concessionnaire à titre provisoire ou définitif, titre foncier). Dans la pratique, le terrain en question doit d'abord être immatriculé au nom de l'État ou d'une collectivité locale. Après lotissement, selon le niveau de reconnaissance dont jouissent les propriétaires coutumiers sur le dit-lieu, il leur est alloué, à titre compensatoire, soit une somme d'argent, soit une partie du terrain. La compensation peut se faire, soit avant, soit après lotissement du terrain. Les propriétaires coutumiers peuvent procéder eux-mêmes au lotissement de la partie du terrain qui leur est rétrocédée (Kane & Tall, 2009). Cependant,

ceci ne garantit pas nécessairement la régularité de l'occupation. Les acquéreurs de lots auprès de propriétaires coutumiers devront régulariser leur situation auprès des services compétents de l'Administration.

Une autre filière pour accéder au sol urbain à Dakar est le « squatting ». Il s'agit de l'occupation illégale de terrains appartenant aux domaines publics ou privés de l'État, d'une collectivité locale, ou encore à un privé ou un propriétaire coutumier, avec ou non leur consentement (Thioye, 2000). À l'image des cessions coutumières, les terrains produits dans ce cadre posent des problèmes et peuvent être source d'attributions multiples donc de litiges en l'absence de toute procédure d'enregistrement. En effet, la superposition de systèmes de droits et de pratiques, renvoyant à des légitimités différentes et parfois contradictoires, engendre très souvent des situations conflictuelles¹³, concernant l'identité du vrai propriétaire ou de l'ayant droit, les limites de la parcelle ou encore sa contenance. Elle englobe par ailleurs des problèmes sociopolitiques qui prennent en compte non seulement le coût de l'intégration de la « ville réelle » à la « ville légale », mais aussi les pouvoirs et la compétence de l'échelon local en matière de gestion foncière (Diop, 2012).

¹³ Des terrains immatriculés pouvant avoir fait l'objet de subdivisions et de transferts successifs, 2. Des terrains immatriculés mais pour lesquels les actes de subdivision et les mutations survenus après la première immatriculation n'ont pas été systématiquement enregistrés, 3. Des terrains immatriculés pour lesquels il existait un titre foncier, mais dont le titre a été annulé suite à une mutation, 4. Des terrains immatriculés sur lesquels il existe encore un litige avec les propriétaires coutumiers, 5. 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, 6. 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, 7. Des terrains pour lesquels des permis d'occuper ou des permis d'habiter ont été délivrés, 8. Des terrains privés ou appartenant aux domaines publics ou privés de la collectivité publique, et qui sont occupés irrégulièrement.

3. Les limites à la sécurité foncière et immobilière à Dakar

La sécurité de l'occupation foncière et immobilière est aussi bien recherchée par les pouvoirs publics que par les particuliers. Cependant, des limites entravent cette volonté compte tenu des dispositions sur le plan juridique, institutionnel ou simplement découlant de pratiques ou de situations de fait. Elles agissent ainsi de manière directe ou indirecte sur l'exercice du droit de propriété, qui est pourtant recherché par les différents acteurs. Au plan institutionnel par exemple, l'action des services administratifs chargés de la gestion du foncier et de l'organisation de l'espace urbain, agit souvent de manière négative sur la sécurité de l'occupation foncière et immobilière à cause des lourdeurs, des lenteurs et des coûts élevés qu'elle implique¹⁴. Les pratiques opaques des agents des services chargés de la délivrance des titres d'occupation foncière, titres fonciers, baux, droit de superficie, etc. (services des Domaines, de la Conservation de la propriété foncière et des droits fonciers, du Cadastre et de l'Urbanisme), sont souvent citées dans des affaires de litiges fonciers. La plupart des occupations irrégulières découle de l'inefficacité de l'État, des collectivités locales et des services administratifs à anticiper sur l'extension de la ville pour satisfaire la demande en élaborant des instruments nécessaires à l'aménagement de zones urbaines avec le minimum d'équipements de base (Diop, 2012).

Par exemple, la loi n° 64-46 classe dans une catégorie à part certaines dépendances du domaine national situées en zones urbaines, considérées comme réserves foncières au profit de l'État. Or pour s'en servir ce dernier doit les immatriculer en son nom. Ne faut-il pas dans ce cas, pour simplifier, procéder à de vastes opérations d'immatriculation de ces terrains pour les intégrer au domaine de l'État au lieu de passer par des opérations ponctuelles? Ce qui

¹⁴ C'est pour faciliter cette procédure que le Premier ministre avait déclaré à la sortie du Conseil interministériel sur le suivi des directives du Conseil présidentiel sur l'investissement consacré à la facilitation de l'accès au foncier au Sénégal, tenu le 25 mars 2009, que bientôt un guichet unique de délivrance des permis de construire serait mis en place pour faciliter l'obtention dudit document.

permettrait aussi d'éviter les occupations sauvages et d'anticiper sur la création de quartiers irréguliers. En outre, certains lotissements réalisés par des maires ou des promoteurs immobiliers privés comme publics sur des terrains du domaine national sans apurer les assiettes foncières ne permettent pas aux bénéficiaires de disposer de titres d'occupation en bonne et due forme renforçant ainsi l'insécurité tout en complexifiant la gestion du patrimoine foncier. Car beaucoup d'acquéreurs de logements ayant fini de payer l'hypothèque de leur habitation se trouvent sans titres de propriété, ce qui les place dans une situation d'insécurité (Diop, 2012). Par exemple, la situation de l'assiette foncière des Parcelles assainies et les multiples mutations et transactions entre acquéreurs ont fini par installer une grande confusion. À qui revient de payer la redevance à l'État ?

Par ailleurs, la loi n° 76-66 du 2 juillet 1976 portant Code du domaine de l'État et son décret d'application n° 81-557 du 21 mai 1981 ont eu comme effet, entre autres, la généralisation des baux emphytéotiques. Or ces derniers sont mal perçus tant par les services chargés des domaines en raison de leur faible rendement financier et la lourdeur de leur gestion que par les bénéficiaires qui préfèrent disposer d'un titre de propriété définitif en payant chaque année des redevances. Les dispositions transitoires qui devaient accompagner cette réforme n'ont jamais été appliquées, ce qui a créé une situation de vide juridique. C'est le cas des terrains dits de *Tound* occupés irrégulièrement par un habitat insalubre constituant ainsi des îlots de taudis au centre de Dakar. Également, même si les conditions fixées par l'État à travers la loi n° 87-11 du 24 février 1987 autorisent la vente des terrains domaniaux situés en zones urbaines ne militent en faveur de la transformation des titres d'occupation temporaire en titres définitifs¹⁵. Enfin, la fiscalité sur les ventes de logements ainsi que les frais subséquents pour l'immatriculation sont très souvent élevés pour être favorables aux faibles revenus¹⁶. Ceci contribue à complexifier les procédures pour les populations, donc à les décourager de s'engager dans des procédures de régula-

¹⁵ Clause d'inaliénabilité pour 5 ans, prix souvent élevés, etc.

¹⁶ République du Sénégal, 2004, op. cit., p. 83.

risation, même si en 2011, le régime de propriété hérité de la loi de 1932 a été modifié par la loi n° 2011-07 du 30 mars 2011 portant régime de la Propriété foncière. Sur la forme aussi toutes les références au statut colonial sont supprimées tant au niveau des institutions que des personnes et des biens fonciers¹⁷.

Eu égard à tout ce qui précède pour assurer la sécurité de l'occupation foncière et immobilière à Dakar et en faciliter l'accès, des dispositions devraient être entreprises concrètement. L'imbrication des compétences entre les services, les pratiques administratives des acteurs chargés de la gestion du patrimoine (Domaines, Urbanisme, Cadastre) et les manœuvres des acteurs néo-coutumiers, est souvent à l'origine de conflits, d'une part entre services et d'autre part entre ces derniers, les collectivités locales et les particuliers (Diop, 2012). L'absence d'un marché foncier et immobilier clair est à déplorer dans ce contexte, et certainement ceci est à l'origine de toute cette anarchie que l'on observe dans le secteur.

4. Quelles perspectives à la sécurisation foncière à Dakar ?

4.1. La régularisation des situations de vide juridique

En vertu des dispositions combinées des articles 59 et 60 et de l'article 38 et suivants du décret n° 81-557 du 21 mai 1981, les titres d'occupation qualifiés de « permis d'habiter », « autorisation d'occupation », « autorisation d'occuper » délivrés dans les lotissements de la Médina, de Bopp et de Hann Jardin, dont les bénéficiaires n'avaient pas réalisé la mise en valeur exigée ni déposé dans le délai imparti (deux ans) une demande d'attribution définitive, restent soumis à une sécurité permanente (République du Sénégal, 2004). De même, le vide juridique entourant les terrains dits *Tound* sur le Plateau, comme *Mbott*, *Kayes Fidiw*, *Parc*, etc., devrait être résorbé¹⁸. Car avec l'annulation de leurs titres et leur versement dans le do-

¹⁷ Cette dernière réforme de la législation foncière a été votée par l'Assemblée nationale le 22 février 2011 et par le Sénat le 18 mars 2011.

¹⁸ Il s'agit d'une vieille doléance de la communauté Léboue.

maine de l'État, leurs occupants sont devenus avec le temps, des occupants de fait, mais sans titres, or l'abrogation juridique ne coïncide pas toujours avec l'abrogation sociologique (Tableau 2). L'administration consciente de cette situation continue pourtant de délivrer à ces derniers des « duplicata » de permis d'occuper ou d'habiter en dehors de tout fondement légal¹⁹. La résolution de ce problème se pose comme une nécessité pour assurer une meilleure stabilité aux occupants et leurs héritiers.

Quartiers	Nombre de titres en question
Médina	4 280
Zone A1	2 968
Bopp	283
Hann Équipe	226
Fass Casier	92
Parc À Mazout	84
Cité Cap Verdienne	54
Total département	7 987

Tableau 2. Nombre de cas par quartier en situation d'insécurité de l'occupation

Source : Étude sur la sécurité de l'occupation foncière et immobilière et la bonne gouvernance, 2004

Dans cette perspective, deux projets de lois relatives respectivement à la « transformation des permis d'habiter et titres similaires en titres fonciers portant régime de la propriété foncière » ont été soumis aux députés le mardi 22 février 2011, dont l'objectif est de permettre aux populations détentrices de ces titres précaires dans ces zones de passer à un titre pérenne²⁰. Dans ce prolongement, le Conseil des ministres du jeudi 08 novembre 2012 a examiné et adopté le projet de décret portant application de la loi 2011-06 du 30 mars 2011 portant transformation des permis d'habiter, titres similaires et titres fonciers. En outre, les terrains situés dans les villages

¹⁹ République du Sénégal, 2004, op. cit., p. 75.

²⁰ Abdoulaye Diop, ministre de l'Économie et des Finances, lors du vote des deux projets de lois, le 22 février 2011.

traditionnels soumis aux dispositions du Code du domaine de l'État peuvent être régularisés par voie de bail, avec la possibilité d'être transformés en titres fonciers. Pour ce faire, la restructuration devrait précéder la régularisation des titres d'occupation, ce qui avait débuté dans les communes de Yoff et d'Ouakam (Baldé, 1983).

Par ailleurs, la sécurisation des terres agricoles situées dans la région de Dakar autour de Sangalkam, Bambilor, Yène et Tivaouane Peulh est une préoccupation majeure pour les résidents de ces localités. Selon l'enquête menée par le Réseau africain pour le développement intégré (RADI), l'amélioration de la gouvernance foncière dans les communautés rurales de Dakar est une priorité compte tenu de la dynamique d'urbanisation en cours. Trouve-t-elle un écho dans la nouvelle orientation des autorités pour sécuriser la petite exploitation familiale tout en attirant les investisseurs ? Depuis 1996, il y a eu plusieurs tentatives de réformes de la loi sur le domaine national qui n'ont jamais abouti. Le dernier acte posé est la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOAPS) adoptée en juin 2004. Face aux phénomènes d'accaparement des terres par l'agro-business, la pression démographique et l'urbanisation, l'insécurité juridique ne fait qu'exacerber la situation.

4.2. La numérisation du cadastre : une panacée ?

Outre la cartographie, recenser, identifier et décrire les terrains et les immeubles, constater leur mise en valeur et désigner leurs propriétaires sont les conditions préalables à la mise en place d'un Système d'information foncière (SIF) ou d'un Registre foncier urbain (RFU). Ainsi, pour permettre plus de sécurité de la propriété foncière, il est souvent envisagé la mise en place d'un SIF à travers un certain nombre d'outils de gestion et de sécurisation foncière à savoir : l'immatriculation d'ensemble en transformant les titres précaires en titres définitifs pour faciliter l'accès d'un grand nombre à la sécurité et à la propriété foncière, mais aussi pour améliorer les ressources fiscales des collectivités locales en vue du financement des activités de développement urbain. En effet, pour les défenseurs de cette thèse, un SIF à but fiscal doit pouvoir générer des

ressources supplémentaires dans la mesure où l'information foncière est intégrée à un système d'information urbaine localisée (SIUL) permettant de recenser toutes les activités potentiellement imposables dans le périmètre de la ville. Il permet aussi la mise en place d'un système d'adressage, tout en contribuant au contrôle sur la production du cadre bâti, à l'amélioration de la gestion des services, des équipements et des réseaux (Dreyer, 1990).

Ainsi, après l'échec des premières tentatives de mise en place d'un cadastre dans les années 1980, un nouveau projet est initié en 2008, le Projet d'appui à la modernisation du cadastre (PAMOCA). Ce dernier vise à mettre en place un dispositif pour la sécurisation foncière pour une bonne gouvernance économique du foncier en vue d'améliorer les ressources fiscales des collectivités locales, afin de répondre aux enjeux de l'heure²¹. Il s'agit spécifiquement de la numérisation du cadastre pour une meilleure maîtrise de la conservation foncière. D'un coût global de 17,035 milliards de FCFA, financé par la Banque africaine de développement, l'Union européenne et l'État du Sénégal pour une durée de quatre ans, le projet concerne les 40 plus grandes villes du Sénégal. Sa mise en application a eu comme impact baisse de la fiscalité pour les entreprises qui passe de 35 à 33, puis à 25 %²²; également elle a permis d'élargir l'assiette et d'avoir une meilleure visibilité sur les transactions foncières.

Dans le prolongement du PAMOCA, en vue d'unifier la gestion du foncier au Sénégal, il est prévu la mise en place d'un Numéro d'identification cadastral (NICAD). À l'image du Numéro d'identification national des entreprises et associations (NINEA) qui sert à référencer les personnes physiques et morales, et de la plaque minéralogique qui sert à déterminer les véhicules, le NICAD sert d'identifiant unique pour tous les terrains au Sénégal. Actuellement, il existe divers types d'identification des parcelles allant du numéro du titre foncier au numéro de lot issu du lotissement en

²¹ Amadou Ba, Directeur des Impôts et Domaines lors du séminaire de Mbour sur : « Partage et mutualisation et pour la sécurisation foncière ».

²² Amadou Bâ, op. cit. : « Nous tendons vers la télé-déclaration comme en France et au Maroc », in *Le Soleil* du 26 février 2008.

passant par la référence du bail aux autorisations d'occuper et autres délibérations du conseil rural, ou encore le nom du titulaire de droits ou de l'occupant. Ainsi, la simplification et la rationalisation du dispositif s'imposent selon les autorités. Ce projet devait démarquer au début de l'année 2012.

4.3. Limites à l'informatisation de la gestion foncière

Les trois raisons sont principalement évoquées pour justifier la pertinence de l'informatisation des ressources foncières : 1) assurer des ressources fiscales aux collectivités locales, 2) garantir les droits sur le sol, et 3) assurer l'aménagement et l'équipement de la ville. Or ces trois finalités convergent vers un même objectif : faciliter la libéralisation du sol, dégager l'accès à la terre, accroître la production de terrains équipés. Ainsi, la définition des choix et des options politiques dépendent largement des contraintes et obstacles susceptibles d'en compromettre ou d'en ralentir sa mise en place, notamment les systèmes de droits et des statuts d'occupation. Dans ce cas, une forte centralisation du système de décision pourrait constituer un obstacle au recueil et à la mise à jour de l'information foncière, ainsi qu'au recouvrement de l'impôt sur la propriété foncière. Car les collectivités locales, malgré le transfert de compétences en matière domaniale et urbanistique, jouent un rôle marginal dans le domaine, alors que dans nombre d'administrations et de services participant à la gestion de l'information foncière les réflexes conservatoires compromettent la mise en œuvre de procédures ou de techniques innovantes. Or la mise en place et le fonctionnement d'un SIF supposent l'intervention coordonnée d'un nombre important d'acteurs. L'expérience a montré que les blocages proviennent généralement des mêmes acteurs qui ont à la fois le monopole de la production et de l'usage de l'information foncière, et qui craignent d'en être dessaisi²³. Par exemple dans les années 1980, le premier cadastre fiscal initié à Dakar n'a pas pu réellement se mettre en place du fait de l'opposition des employés des services

²³ Comme les tractations de l'ancien Directeur du Cadastre, Tahibou Ndiaye, pour rester à son poste malgré son âge pour la retraite.

concernés²⁴ à la modernisation des procédures, mais aussi de l'absence d'une volonté politique claire au niveau de l'État (République du Sénégal, 1986).

Les blocages peuvent également être d'ordre politique. Un SIF engendre son propre mode d'exploitation et contribue à mettre en place un type de rapports autour du système obligeant ainsi les utilisateurs à passer par un langage commun spécifique, redéfinissant les responsabilités et le rôle de chacun. Or l'information foncière constitue un atout décisif dans la mise en œuvre de stratégies d'accès au sol urbain, de son contrôle, mais aussi des rapports entre les administrateurs et les prétendants. Car ces transactions ont une fonction économique et sociale essentielle (accumulation, redistribution, contrôle social), alors que 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. Ce qui fait qu'il suscite des résistances et des blocages de la part d'acteurs - y compris l'État - qui peuvent y voir une mise en cause de leur situation de monopole sur l'information foncière. Ce fut le cas de la première tentative de mise en place d'un cadastre simplifié à but essentiellement fiscal. L'opposition peut également venir de groupes sociaux dont le pouvoir est basé sur les transactions foncières et qui n'ont rien à gagner avec la mise en place d'un mécanisme transparent (Diop, 2012).

Dans la mesure où la valeur d'échange du sol urbain devient de plus en plus élevée, les agents de l'Administration sont soumis à de nombreuses sollicitations souvent par voie de corruption. C'est ce qui est à l'origine de toutes les pratiques illicites en matière de gestion foncière. Si avec la conception d'un SIF on peut identifier les filières, les mécanismes et les rapports sociaux et institutionnels des pratiques illicites qui affectent le marché foncier, il est toutefois difficile de les bloquer compte tenu de leur ancrage dans la conscience populaire comme règle d'administration et d'accès. Enfin, la référence implicite aux expériences occidentales dans la définition des objectifs assignés à un système d'information foncière peut aussi

²⁴ Cadastre, Domaines, Conservation foncière ou Conservation des hypothèques, Services de la topographie, Direction de l'urbanisme, etc.

être un facteur de blocage. En outre, la question de l'irrégularité foncière doit-elle être uniquement réduite à sa seule dimension technique ? En effet, la transposition pure et simple peut poser plus de problèmes qu'elle n'en résout. Tous ces facteurs ont largement contribué à l'échec de la première tentative de mise en place d'un cadastre au Sénégal.

Conclusion

D'abord l'objectif de zéro litige foncier ne pourra être atteint que par le respect scrupuleux des principes de base de la bonne gouvernance de la part de ceux qui ont la charge d'appliquer et de faire appliquer les lois et règlements édictés pour la gestion et l'administration des terres dans le cadre d'un équilibre harmonieux entre légitimité et légalité. La négligence des garde-fous contenus dans les différentes lois foncières adoptées depuis l'indépendance a été à la source des nombreux litiges autour de la gestion du foncier urbain et urbanisable. En effet, malgré la volonté politique affichée depuis le début des années 1960, avec l'adoption de la loi sur le domaine national et les dispositions subséquentes, force est de reconnaître que la législation en matière foncière est encore caractérisée par une complexité et une superposition de textes qui n'ont souvent aucune cohérence laissant la place à une anarchie indescriptible et où les plus faibles économiquement sont les premières victimes.

Bibliographie

- ANSD/SRSD. (2008). Situation Économique et Sociale de la région de Dakar de l'année 2007, Rapport Final. Dakar.
- Baldé, M. L. (1983). *L'urbanisation des villages traditionnels du Cap-Vert : le cas de Ouakam*. Mémoire de Maîtrise, Université de Dakar, Dakar.

- Boy, K. (1978). Le régime foncier sénégalais. *Ethiopiennes*, 14.
- Caverivière, M., & Debene, M. (1988). *Le droit foncier sénégalais*. Paris: Berger-Levrault.
- Ciss, B. (1984). *Les aspects fonciers de la construction problématique des réserves foncières*. Paper presented at the Communication présentée au séminaire pour l'étude de la « relance de la construction »
- Diop, D. (2012). *Urbanisation et gestion du foncier urbain à Dakar*. Paris: L'Harmattan.
- Dreyer, N. (1990). *Conditions nécessaires à la réalisation d'un système d'informations urbaines à Dakar*. Mémoire de DESS, Université Paris VIII, Paris.
- Durand-Lasserre, A. (1986). *L'exclusion des pauvres dans les pays du Tiers Monde*. Paris: L'Harmattan.
- Durand-Lasserre, A. (1993). Conditions de mise en place des systèmes d'information foncière dans les villes d'Afrique subsaharienne francophone. *Programme de Gestion Urbaine. Document de travail*. (Vol. 8). Washington D.C.: The World Bank.
- El Mati, M. (2005). *L'urbanisme et la question de la ville* Paper presented at the GT6-6.
- Kane, A., & Tall, J.-C. (2009). État des lieux législatif et réglementaire régissant le foncier au Sénégal, Plate-forme des acteurs non étatiques.
- Le Bris, É., & Le Roy, É. (1982). Les politiques foncières étatiques en Afrique Noire francophone, enjeux et perspectives. Paris: LAPJ-Université Paris I.
- Moleur, B. (1978). *Le droit de propriété sur le sol sénégalais. Analyse historique du XVIIème siècle à l'indépendance*. Thèse pour le Doctorat d'État, Université de Dijon.
- Ndoye, D. (1997). *Le problème des biens immobiliers de la Collectivité Léboue de Dakar. Questions historique, économique, sociale et juridique*. Dakar: Les Éditions Juridiques Africaines (EDJA).
- République du Sénégal. (1986). *Le Cadastre fiscal Sénégalais. Étude de factibilité. Réflexion et proposition concernant l'informatisation du Cadastre fiscal. Déroulement des travaux*. Dakar: Ministère de l'Économie et des Finances, Direction générale des impôts et des domaines, Direction du Cadastre.
- République du Sénégal. (2004). *Étude sur la sécurité de l'occupation foncière et immobilière et la bonne gouvernance*. Rapport

final: Ministère de l'Habitat et de la Construction - Comité National Habitat II.

- Sy, J. H., Diallo, M. A., & Kane, P. (2009). *Le domaine public maritime de Dakar : élites, pouvoir et impunité*. Dakar: ONG Aide Transparence.
- Tall, S. M. (2009). *Investir dans la ville africaine. Les émigrés et l'habitat à Dakar*. Paris: Éditions Crepos-Karthala.
- Thioye, A. A. (2000). *Le foncier urbain et la décentralisation au Sénégal*. Mémoire de DEA, Option Droit, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, Paris.
- Tribillon, J.-F. (1993). *Villes Africaines. Nouveau manuel d'aménagement foncier*. Paris: ADEF.

DEUXIÈME PARTIE

Urbanisme et sécurité foncière

CHAPITRE 4

Questions patrimoniales et droit foncier au Bénin : le cas de Porto-Novo

Didier HOUENOUE

Ph.D. Professeur à l'Université d'Abomey-Calavi (Bénin) et directeur de la Direction du patrimoine à Porto-Novo (Bénin)

En 2001, le groupement constitué de l'École du Patrimoine Africain (EPA) et de l'École Africaine Métiers de l'Architecture et de l'Urbanisme (EAMAU) se voyait attribuer par voie de concours, l'étude de la réhabilitation du patrimoine historique de la ville de Porto-Novo. Cette étude commanditée par le gouvernement béninois soutenu par un crédit de la Banque Mondiale, comportait quatre phases à savoir :

- L'inventaire et le diagnostic physique et institutionnel du patrimoine historique de la ville,
- L'analyse des besoins des parties prenantes,
- Une proposition de stratégie,
- La définition d'un programme pilote.

La méthodologie utilisée qui a permis d'établir une définition du patrimoine de la ville et de le répartir en sept types, a également permis de faire l'état des lieux des textes juridiques qui s'y appliquent.

L'étude confiée au groupement EPA / EAMAU n'était qu'une partie d'un programme plus vaste destiné à rendre à la ville de Porto-Novo ses attributs de capitale. Pourtant cette étude permettra de mettre à nu des obstacles qui ne manqueraient pas de surgir dans

l'aménagement du territoire porto-novien, en l'occurrence les contradictions foncières dues à la coexistence de deux régimes fonciers : le droit foncier coutumier et le droit foncier moderne. Aussi la conception particulière de la notion foncière, l'évolution de la perception du foncier et les conséquences de l'indivision ont déterminé des appropriations du foncier à l'origine de problèmes parfois très difficiles à résoudre.

L'une des illustrations des problèmes fonciers que connaît la ville de Porto-Novo, s'est traduite en 2010, l'année de célébrations du cinquantenaire de l'accession du Bénin à l'indépendance, dans le conflit qui a opposé la Municipalité à des propriétaires privés ayant érigé des habitations sur la place de l'indépendance pourtant d'utilité publique. Lesdits propriétaires possédaient cependant des titres de propriétés délivrés par la préfecture. L'action entreprise par la municipalité pour recouvrer l'espace qui est le pourtant le sien a été remise en cause par décision du tribunal après que la Ville eut été assignée en justice par certains propriétaires qui avaient été expropriés et dont les habitations avaient été détruites. Ce paradoxe dans la gestion du foncier est rendu possible dans certains cas comme nous le signalons plus haut par une réglementation truffée de contradictions.

L'état des lieux de la réglementation qui s'applique aux pratiques foncières à Porto-Novo n'est pas sans incidences importantes sur le patrimoine architectural, d'autant plus que la délimitation de ce patrimoine laisse apercevoir qu'il se situe presque exclusivement dans la vieille ville et reste parfois soumis à une législation précédant la période des indépendances.

1. "La communauté foncière"

Houéta est le nom par lequel l'on désigne le lignage dans le Bénin méridional et principalement dans la région de Porto-Novo et ses environs. La famille élargie composée le plus souvent de membres pouvant prétendre à un ancêtre commun est la base du *houéta* à partir duquel s'exerçait la gestion foncière. En effet, les droits fonciers qu'exerçaient les populations sur la terre sur laquelle elles ha-

bitaient, se faisaient à l'époque des anciens royaumes à travers la communauté que constitue le *houéta*. Il s'agissait d'un exercice commun de ce droit foncier à travers le lignage dont le chef assurait parfois un rôle de chef de terre et une fonction exclusivement religieuse. Il ne possédait pas les terres car elles appartenaient au clan. Il arbitrait les conflits et tranchait les litiges fonciers. La soumission des membres de la communauté aux règles communautaires a assuré la cohésion et permis d'éviter les crises foncières. Il faut surtout noter que le caractère sacré que revêtait la terre pour les populations et qu'elle continue de revêtir aujourd'hui encore pour certaines d'entre elles a permis de préserver cette cohésion sociale et une *privatisation* de la terre à l'échelle d'un individu. La déstructuration de la société béninoise traditionnelle du fait de la colonisation française ainsi que les enjeux économiques importants ont introduit aujourd'hui une logique d'appropriation individuelle de la terre dans laquelle la dimension sacrée tend à disparaître plus en plus.

2. Du caractère religieux de la terre dans le Bénin méridional

Mère nourricière, la terre est le support de la vie et de toute l'activité humaine. La posséder revient à s'assurer non seulement sa subsistance, mais à avoir également une emprise certaine sur les activités des hommes qui y vivent.

Dans les anciens royaumes du Danxomè et de Xogbonu (actuel Porto-Novo), la terre et ce qu'elle portait étaient la propriété du roi. Le rapport au foncier était un rapport social déterminé par l'appropriation de l'espace. Non que la terre ait eu une véritable valeur marchande, mais elle avait plutôt une importance rituelle et spirituelle. Elle était vécue comme le bien sacré inaliénable légué aux vivants par les ancêtres. Selon Mondjannagni (1977), la terre est assimilée dans certaines sociétés à un vodun. Avant l'arrivée des dynasties royales d'Agbomè¹ et de Xogbonu sur les lieux de leurs

¹ Capitale de l'ancien royaume du Danxomè.

établissements, il existait un chef de terre reconnu comme le premier occupant du site, parfois différent du chef politique. C'était surtout un personnage religieux. Pour Sinou et Oloudé (1988 : p.36)

« Le chef de terre est un prêtre qui préside aux rituels permettant de renouveler le pacte avec les divinités qui peuplent le sol. Il définit aussi les zones de culture et distribue des lots aux membres de la communauté ».

Espace sacré, la terre ne pouvait être possédée que par un être tout aussi sacré. L'espace est un des supports privilégiés de l'activité symbolique. Il est diversement perçu et valorisé par ceux qui l'habitent ou le mettent en valeur : à l'étendue qu'ils occupent, qu'ils parcourent et qu'ils utilisent, se superpose dans leur esprit, celle qu'ils connaissent, qu'ils aiment et qui est pour eux signe de sécurité, motif de fierté ou source d'attachement. Le roi, dépositaire des ancêtres et représentant des hommes en était le maître. J. P. Agondanou (s.d) écrit du roi Tofa de Xogbonu qu'il disposait sans contrôle des hommes, qu'il était maître de la terre et du ciel. Il en est de même à Agbomè où d'après le Hérissé (Le Hérissé, 1911 : p.243)

« le droit de propriété mobilière et immobilière n'existait, dans toute sa plénitude, que pour le roi. Tout ce qui naît ou se conserve sur le sol était la propriété du roi qui l'avait conquis ou en avait acheté les dieux protecteurs ».

Ce sol, le roi ne pouvait en aucun cas le céder. Il gérait le domaine et s'employait à l'agrandir à travers les conquêtes.

Aussi le *casus belli* du Danxomè avec la France au sujet de *Kutonu*² n'était dû qu'à une incompréhension des Français pour qui l'autorisation de s'installer équivalait à une cession de la ville.

Pour Juhé-Beaulaton (1994 : 144-145) qui se réfère à le Hérissé, la tarification de l'eau serait la raison pour laquelle

² Kutonu : ville située sur la côte en bordure de l'océan atlantique et dont une déformation dans la prononciation initiale aurait donné le nom Cotonou. Le roi Glèlè (1858-1889) aurait signé un traité cédant Kutonu aux Français. Mais dans son entendement il s'agissait tout simplement d'une autorisation d'installation sans droit de possession.

« le roi en aurait pris possession, en rendant l'accès libre, chargeant un dignitaire d'y veiller. Ce serait l'origine du "Tokpo" (« l'eau est bon marché »). (Le roi en effet) pouvait-il dominer politiquement et payer des droits à ceux qui les détenaient de par leur antériorité dans le pays ? »

Le problème de l'approvisionnement en eau est en effet d'une importance capitale et le contrôle des points d'eau détermine également le contrôle du pays et des hommes.

Élément sacré, la terre est assimilée à une divinité qui tient une place importante dans la hiérarchie des nombreux vodun qui constituent le panthéon du Bénin méridional. Dans l'une de ses expressions les plus communes, la terre s'identifie à Sakpata dans la culture Adja-Fon et à Tchankpana chez les populations Yoruba. Dans la mythologie qui raconte l'apparition des dieux, Sakpata serait l'aîné des dieux, fils de Mahu-Lissa, le Dieu immanent et inaccessible.

Parmi les noms forts qui fondent son existence, celui de « Maître de la terre » est le plus connu. Durant le règne des Rois d'Abomey, de nombreux conflits ont opposé ces derniers au clergé de la divinité, car chacun estimait détenir l'exclusivité sur la terre.

Aussi, de nombreuses fois, le clergé de Sakpata s'est vu exilé hors des murs de la capitale du royaume lorsqu'il devenait évident qu'il menaçait l'autorité royale.

3. L'héritage colonial : de la coexistence de deux types de droits fonciers

Lors de son installation, l'administration coloniale française a voulu modifier le mode d'acquisition du sol qui était à l'époque presque exclusivement collectiviste, en favorisant un mode d'acquisition privé. Ainsi, le processus d'immatriculation introduit par le décret du 05 août 1900 constitue le premier outil juridique mis en place par la France pour organiser la propriété foncière au Bénin. Ce décret sera complété par un autre texte de loi, le décret du 24 juillet 1906 relatif à l'organisation du régime de la propriété foncière dans les colonies et territoires relevant du gouvernement général

de l'Afrique occidentale française, lequel sera abrogé et remplacé en 1932 par un autre décret, celui du 26 juillet 1932.

Peu après l'accession à l'indépendance, l'Etat dahoméen entreprit de doter le pays de nouveaux outils d'organisation de la propriété foncière en introduisant le décret du 14 août 1965 qui était censé abroger toutes les dispositions antérieures, mais qui reprenait en fait en grande partie le décret colonial de 1932. Et c'est aujourd'hui les dispositions de ce décret du 14 août 1965 qui continuent de régir la propriété foncière en République du Bénin.

Le droit positif hérité de la colonisation française et aujourd'hui appliqué doit cependant compter avec le droit coutumier auquel se réfèrent encore de nombreuses populations. Les principes de droit traditionnel dénommés « coutumier du Dahomey » ont été recueillis par l'administration coloniale et classés en 32 articles relatifs à la propriété individuelle, familiale et collective, aux restrictions et aux servitudes qui y sont attachées. Ces principes régissant le foncier n'ont pas été abrogés à l'accession du pays à l'indépendance, de sorte qu'aujourd'hui, malgré la décentralisation, on note une difficulté pour les communes de régir de façon efficace les problèmes fonciers. En effet, la Loi Fondamentale du 11 décembre 1990 qui consacre le principe de la libre administration des collectivités locales reconnaît au nombre des compétences qui leur sont dévolues, les questions foncières à travers l'aménagement, l'habitat et l'urbanisme. La commune élabore ainsi son propre plan de développement local grâce aux documents de planification dont elle se dote. La délivrance des permis d'habiter et de construire ainsi que la promotion de l'habitat social sont également de son ressort. La décentralisation intervenue en 2003 avait pour enjeu principal une gestion politique différente et un partage du pouvoir et des ressources entre l'Etat et les collectivités locales. Cette décentralisation a conduit à l'érection d'un système à 77 communes alors que le système ne comptait pas auparavant de collectivité territoriale. Et les communes pour régler les problèmes liés au foncier aujourd'hui, doivent compter avec le droit traditionnel qui régissait la société précoloniale.

Le coutumier du Dahomey dans son article 228 souligne que :

"Le droit du roi était sans limites ni restrictions chez les Fons d'Abomey ; beaucoup plus atténué chez les Guns de Porto-Novo où les chefs de famille se considéraient presque comme pairs du roi. Et c'est pourquoi ils ne toléraient pas que le roi cédât en location, les terres sur lesquelles il avait un prétendu droit éminent, et dont ils avaient la jouissance"

Cet article montre la nécessité pour l'autorité royale à Porto-Novo pour toutes les questions relatives au foncier d'avoir recours à la discussion avec les familles détentrices des terres. Aujourd'hui coexistent deux types différents de régimes fonciers de propriété privée : les régimes de *propriété privée traditionnelle*, et celui régissant la *propriété privée de droit moderne*.

La première qui s'applique à la communauté parentale (lignage, grande famille) faisait de la terre une propriété collective communautaire soumise aux règles de l'indivision. Lesquelles règles continuent aujourd'hui de régir le patrimoine immobilier de la ville, entraînant certains dysfonctionnements dans la gestion du bâti ancien.

4. La législation et la définition du patrimoine au Bénin

Dans le cadre juridique élaboré, il est possible de reconnaître deux échelles du patrimoine. Il existe un niveau national où on procède par aires culturelles et/ou naturelles et un niveau local qui évolue dans le cadre de la décentralisation.

Déjà dans son article 10 de la loi fondamentale n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin il est stipulé :

« Toute personne a droit à la culture et a le devoir de sauvegarder et de promouvoir les valeurs nationales de civilisation tant matérielles que spirituelles, ainsi que les traditions culturelles ».

La charte culturelle qui constitue le principe de base à partir duquel est appréhendée la vie culturelle et patrimoniale énumère quant à elle dans son préambule, quatre points principaux à savoir :

- « 1. La culture est l'essence de l'humain et le droit à la culture est un droit imprescriptible et inaliénable, partie intégrante des droits de l'homme.
2. Le patrimoine culturel étant la mémoire du peuple, sa sauvegarde, sa conservation et sa promotion constituent le fondement de l'affirmation des identités culturelles qui conditionnent tout développement véritable.
3. Toutes les cultures de la communauté nationale ont droit au même respect et à un égal épanouissement, les individus étant libres d'affirmer leur appartenance et de vivre leur participation à leur culture propre.
4. La coexistence des cultures est un fondement essentiel de l'unité nationale. »

La définition que donne la charte culturelle au sujet du patrimoine concerne :

« (...) des biens culturels dont la conservation présente un intérêt du point de vue de la préhistoire, de l'archéologie, de l'histoire, de l'anthropologie, de l'art contemporain, de la science, de la technique et de l'architecture ».

Il s'agit là d'une définition assez sommaire de ce qui pourrait éventuellement tenir lieu de patrimoine. Il faut attendre la loi n°2007 - 20 portant protection du patrimoine culturel et du patrimoine naturel à caractère culturel en République du Bénin pour que soit établie une définition presque exhaustive du patrimoine au Bénin ainsi que les catégories qu'elle renferme. Ainsi est considéré comme patrimoine culturel de la nation, les biens meubles et immeubles, le patrimoine immatériel et le patrimoine naturel qu'ils soient publics ou privés³.

Les textes régissant le patrimoine au Bénin peuvent être classés en deux parties. La première s'applique au patrimoine culturel, tandis que la seconde à surtout trait à l'habitat et l'urbanisme.

Textes sur le patrimoine culturel

1. loi 2007 -20 du 23 août 2007 portant protection du patrimoine culturel et du patrimoine naturel à caractère culturel en république du Bénin.

³ art. 1 al. 2 de la loi 2007-20 du 23 août 2007

2. Décret N° 92-321 du 26 novembre 1992, portant institution en République du Bénin d'une commission nationale des monuments et sites.
3. Loi 91-006 du 25 février 1991 portant charte culturelle en République du Bénin.
4. Constitution de la République du Bénin du 11 décembre 1990 (article 10).
5. Loi N° 84-008 du 15 mars 1984 relative à la protection du droit d'auteur.
6. Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel (Centre du patrimoine mondial) du 16 novembre 1972 ratifiée par le Bénin le 14 juin 1982.
7. Ordonnance N° 75-50 du 30 juillet 1975 portant réglementation du commerce des objets d'art dahoméen.
8. Ordonnance N° 35/PR/MENJS du 1er juin 1968 relative à la protection des biens culturels.
9. Textes sur l'habitat, l'environnement et l'urbanisme
10. Loi N° 87-015 du 1er septembre 1987 portant code de l'hygiène publique.
11. Décret N° 89-112 du 24 mars 1989 portant réglementation de la délivrance du permis de construire en République Populaire du Bénin.
12. Arrêté N° 0033/MET/DC/DUH du 08 octobre 1990 définissant les prescriptions minimales à observer pour la délivrance du permis de construire.
13. Arrêté N° 0029/MEHU/MSP/MISAT du 30 novembre 1992 portant modalités d'application du décret N° 89-112 du 24 mars 1989 portant réglementation de la délivrance du permis de construire en République du Bénin.
14. Décret N° 98-307 du 23 juillet 1998 portant création, organisation, attributions et fonctionnement de la structure chargée de l'élaboration et de la mise en œuvre du "Programme spécial de réhabilitation de la ville de Porto-Novo".
15. Loi N° 98-030 du 12 février 1999 portant Loi-Cadre sur l'environnement.

Au niveau décentralisé, des arrêtés communaux ou municipaux pris par les communes permettent de compléter et de renforcer les

dispositions ci-dessus énumérées en protégeant et en classant le patrimoine d'abord sur un plan local. C'est le cas de deux arrêtés municipaux pris en 2008 par le maire de la ville de Porto Novo et portant respectivement « classement de quarante-deux sites du patrimoine historique de la ville de Porto-Novo » et « mesures conservatoires relatives à la protection du centre historique de la ville de Porto-Novo ».

La législation sur le patrimoine au Bénin même si elle existe reste cependant d'une grande faiblesse, peu consistante et parfois obsolète.

Le droit de préemption qui permet à l'Etat d'exproprier un domaine foncier pour cause d'utilité publique, et qui a été transféré aux communes lors de la décentralisation est très peu sinon quasiment inutilisé. Il se révèle totalement inefficace face à des populations qui préfèrent pour une grande partie se référer à un droit foncier qui emprunte encore énormément au régime traditionnel.

5. Le système foncier béninois, obstacle à la sauvegarde du patrimoine bâti

Les dégradations très souvent irrémédiables que connaît le patrimoine bâti à Porto-Novo et qui s'appliquent presque exclusivement au tissu afro-brésilien ont des causes multiples. Les intempéries ou le vieillissement le plus souvent évoqués ne sont que des causes apparentes, immédiates. Une autre cause est à chercher dans l'absence quasi totale d'une politique normative aussi bien au niveau de la ville qu'au niveau national qui fait que les pratiques les plus contestables se développent. Il n'existe pas de réglementation permettant une gestion rationnelle des zones à caractère historique, excepté le permis de construire qui semble cependant faire peu d'émules.

La deuxième cause de dégradation provient du droit foncier béninois lui-même dans la mesure où il fait obstacle à la valorisation du patrimoine bâti. Ainsi, le principe de *l'indivision* qui fait que toute action sur un bien commun à une famille doit forcément recueillir l'approbation certifiée de tous les héritiers et ayants droit constitue

le premier problème auquel se heurte toute tentative de valorisation. Trois exemples nous permettent d'illustrer ces propos.

Le premier a trait à une famille approchée lors de la réalisation de l'inventaire sur le patrimoine en 2001. Les membres de cette famille dont la plupart sont des universitaires résidant en Europe et aux Etats-Unis, se sont opposés au recensement de leur maison arguant qu'il serait dégradant pour eux de laisser la ville ou l'Etat restaurer leur bien alors qu'ils en avaient eux-mêmes les moyens. Les nombreuses tentatives pour les sensibiliser à la sauvegarde dudit bien se sont soldées par des échecs et le bâtiment a fini par tomber en ruine, la municipalité n'ayant pas exercé son droit de préemption alors qu'elle était dans son droit.



Maison Ali Ligali Saliou. Photo : Maison du Patrimoine et du Tourisme (2010)

Le deuxième exemple concerne un bâtiment datant du début du 20^{ème} siècle. Cette maison qui a fait l'objet d'une expertise avait attiré l'attention d'une organisation non gouvernementale qui souhaitait financer les travaux de restauration. L'opposition de deux membres de la famille alors que la majorité des descendants était

d'accord a bloqué pendant quatre ans le projet de restauration. Lorsque finalement ces deux membres se sont laissés convaincre, l'état de dégradation de la maison était si avancé que l'ONG intéressée a renoncé aux travaux.



Maison des Héritiers Pinheiro. Photo : Ecole du Patrimoine Africain (2001 / 2007)

Le dernier exemple concerne le projet d'achat d'un bâtiment de style afro-brésilien. Les propriétaires ont été approchés par la Mai-

rie de Porto-Novo et se sont montrés dans un premier temps favorables à la vente. La Ville souhaitait restaurer le bâtiment et y installer un espace culturel dédié à la photographie ancienne. Les deux parties sont parvenues à un accord sur le prix de vente et le processus d'élaboration des documents de cession était engagé lorsque contre toute attente, l'un des ayants droits vivant en France a manifesté son désaccord sur le prix souhaitant qu'il soit revu au triple de celui sur lequel portait l'accord. Ce nouveau montant que la Ville a jugé trop important a ainsi conduit les négociations dans une impasse.



Maison Hounkanrin. Photo : Maison du Patrimoine et du Tourisme (2011)

La question de la succession très souvent floue, car on ne sait pas exactement qui est l'héritier (c'est pour de nombreuses personnes, la famille elle-même). Cela constitue un casse-tête qui freine durablement tous les projets portant sur des habitations privées. Et le plus souvent, ces familles sont dépourvues de titre propriété foncière alors que dans le droit foncier béninois il n'existe pas de véritable propriété du sol sans titre foncier. En d'autres termes, sans ce document, le propriétaire ne peut disposer librement de sa parcelle et ne peut ainsi prétendre légalement à aucun protocole d'accord

avec quiconque dans le cadre d'un projet intervenant sur sa maison. Ce problème est d'autant plus important que pour les bâtiments constituant aujourd'hui le tissu patrimonial, peu de titres fonciers ont été établis durant la période coloniale.

Aujourd'hui les interventions sur le patrimoine bâti sont extrêmement réduites surtout lorsqu'elles sont le fait de l'administration municipale du fait du handicap que constitue le flou entourant la réglementation foncière dans le pays. Selon les lois de la décentralisation, dans la pratique, la commune reste un acteur essentiel dans la conservation et la mise en valeur du patrimoine culturel local dont le patrimoine bâti constitue une part importante. Cette prérogative se heurte pourtant aux contradictions soulevées par la coexistence de deux régimes fonciers. Ce dualisme juridique dans la gestion foncière ne joue pas en faveur d'un tissu urbain dont le quart de la superficie est constitué d'édifices à caractère patrimonial en déliquescence. Il est donc urgent dans certains cas que la commune fasse intervenir son droit de préemption et prenne des mesures d'expropriation afin d'éviter que certains biens à forte valeur patrimoniale ne soient irrémédiablement détruits.

Bibliographie

- Juhé-Beaulaton, D. (1994). *Les paysages végétaux de la côte des esclaves du XVII^{ème} siècle à la veille de la colonisation : essai d'analyse historique*. thèse de doctorat de 3^{ème} cycle, (Université Paris I Panthéon-Sorbonne), Paris.
- Le Hérissé, A. (1911). *L'ancien royaume du Dahomey : mœurs, religion, histoire*. Paris: Larose.
- Mondjannagni, A. C. (1977). *Campagnes et Villes au sud de la République Populaire du Bénin*. Thèse de doctorat d'État, Université Paris VII, Paris, La Haye : Mouton.
- Sinou, A., & Oloudé, B. (1988). *Porto-Novo : ville d'Afrique noire*. Paris: OSTROM Publications.

CHAPITRE 5

Rendre plus sûrs les droits fonciers urbains populaires en Afrique de l'Ouest en leur donnant forme juridique mais aussi dans le même temps en leur donnant forme urbaine

Jean-François Tribillon

Consultant indépendant à ACT-Consultant

L'objet de ce papier est d'esquisser des réponses à la question suivante : quel système de reconnaissance et de publicité foncières est capable de donner force à des droits fonciers urbains que nous dénommerons, faute de mieux, « populaires » car pratiqués par les habitants de nombreux quartiers, qui sont dans l'incapacité sociale, culturelle et économique de situer leur pratique foncière dans la sphère de la légalité définie par la loi écrite instrumentalisée par la bureaucratie d'Etat chargée du foncier et du domaine ?

1. Problématique juridique

1.1 – La procédure de sécurisation

La procédure de sécurisation est nécessairement du point de vue juridique une machine lourde, trop lourde pour nombre de campagnes de reconnaissance des droits fonciers actuellement à l'œuvre qui entendent faire simple ; les nécessités de la publicité, de la représentation des absents et des procédures de contestation ne sont pas toujours bien comprises ; les investigations lancées la plupart du temps ne sont en droit que des enquêtes foncières dont la seule

vertu juridique, selon notre interprétation, est de constater des faits et d'enregistrer des déclarations.

Les faits sont des faits d'occupation du sol qui permettent principalement d'identifier les occupants et d'en conclure souvent hâtivement que le « propriétaire » est le plus vieil occupant ayant construit sur ses deniers une maison constituant une emprise matérielle, permanente et personnelle (comme disaient les textes coloniaux de 1955-1956).

Les absents (et ceux qu'on a fait partir de force avant que l'enquêteur ne se présente à la porte du « carré ») ne sont pas pris en compte, or ces absents peuvent être les vrais maîtres de l'ensemble de la maisonnée occupés à l'extérieur du pays à amasser un peu d'argent pour tout le groupe.

Donc si les contestations ne sont pas organisées dans le cours de la procédure, il faut s'attendre à des remises en cause infinies des résultats de l'enquête, pendant un délai interminable d'une vingtaine d'années, le temps qu'éventuellement le principe de prescription acquisitive fasse son office au profit des titulaires. Encore faut-il que cette prescription acquisitive fonctionne. Or au dire d'Étienne Le Roy elle n'est pas applicable en Afrique de l'Ouest, elle fait même l'objet d'un interdit – au moins pour ce qui concerne la prescription acquisitive à l'encontre du domaine privé de l'Etat – par les textes fonciers du XIX^{ème} siècle.

On voudra bien considérer également ici la spécificité du milieu urbain. La terre rurale se situe dans le cycle long de l'exploitation agricole qu'une enquête même légère peut facilement appréhender. La terre urbaine change de main sans arrêt par l'effet de conventions passées entre « gens venus d'ailleurs », ces échanges s'inscrivant dans le temps court, frénétique, des mutations urbaines.

1.2 – Il ne nous semble pas possible juridiquement de sécuriser des droits fonciers urbains sans invocation d'une légitimité foncière urbaine populaire à traduire en droits fonciers urbains.

Ces usagers fonciers pourraient se prévaloir d'une double légitimité qu'ils devraient exprimer le plus simplement du monde ainsi (c'est l'usager en question qui est censé parler) :

-« Quand j'ai acheté mon terrain, j'ai fait les démarches et les papiers –par exemple : l'enregistrement par la commune du papier de l'acquisition- qu'il est normal de faire quand on est un homme (ou une femme) de ma condition » (légitimité sociale et juridique) ;

-« Puis j'ai suivi l'itinéraire de tout chef de famille de mon âge : j'ai dû construire une maison pour ma famille, c'est mon devoir d'adulte, j'ai fait comme les autres, j'ai construit au milieu d'eux mon habitation, qui prend place dans notre quartier (nous sommes en majorité originaires de la même province, c'est plus sûr, c'est plus facile pour s'entraider), un quartier qui s'ajoute à d'autres quartiers pour former notre ville » (légitimité urbaine) (toutes choses égales par ailleurs, le même raisonnement vaut pour l'installation d'une échoppe-boutique ou d'une échoppe-atelier).

Cette légitimité à faire « comme il faut » les gestes fonciers « qu'il faut » relève d'un droit non savant, non écrit mais en même temps non coutumier (au sens de la coutume rurale africaine) même si parfois l'inspiration coutumière n'est pas totalement absente ; il est plus usager que coutumier.

Nous sommes contraints de partir du constat d'une opposition radicale au sein des villes africaines entre :

- D'une part, une légalité foncière (loi foncière) et urbanistique (loi d'urbanisme et documents d'urbanisme légalement approuvés en exécution de cette loi) portée par les institutions et pouvoirs publics à l'œuvre dans la ville dite officielle ou légale ;
- D'autre part, une légitimité populaire foncière (appropriation foncière) et urbaine (occupation du sol et formation de quartiers) à l'œuvre dans les quartiers les moins nantis, dans la ville dite illégale par les institutions et pouvoirs publics.

Nous installons cette thèse de la légitimité dans un espace juridique que ménage la science juridique : le droit n'est pas tout entier contenu dans la loi (que d'ailleurs en Afrique, les acteurs sociaux les plus puissants, économiquement et politiquement, se dispensent d'appliquer sous prétexte justement de montrer leur force, leur pouvoir) mais aussi dans les normes comportementales acceptées par le plus grand nombre. Elles ne sont ni explicites, ni organisées. Elles sont plutôt une source de « devoir faire et se comporter lorsqu'on est un homme ou une femme raisonnable et de condition

modeste » plutôt qu'un corps de règles organisé et hiérarchisé, ce qui est le propre de la loi, et en général, plus largement, de la légalité.

La question posée devient la suivante : comment consolider cette légitimité foncière pour assurer au citoyen, contraint de vivre dans les quartiers les moins nantis, une sécurité foncière minimale, qui ne le laisse pas sous la menace permanente de déguerpissements entendus comme l'obligation de quitter les lieux sur l'injonction du détenteur d'un titre légal de propriété ou d'un mandat légal d'aménagement ?

Il est entendu que cette légitimité se décrit malaisément comme la possibilité d'invoquer des principes juridiques tirés :

- (a) - Des déclarations des droits humains qui ont répandu dans le ciel du droit universel quantité de principes primordiaux ;
- (b) - De rémanences du droit coutumier foncier rural mis à mal par l'urbanisation ;
- (c) - De la « nature des choses » (observation des pratiques sociales puis acceptations juridiques de certaines considérées comme « justes », comme l'on fait si longtemps les juristes romains) transformée en « droit naturel », qui s'appliquant aux pratiques foncières urbaines populaires observées aurait pour effet de leur donner une certaine qualité juridique ;
- (d) - De l'« état de nécessité » dans lequel sont enfermés les ménages désireux de construire pour se loger mais qui ne trouvent aucune offre foncière légale correspondante ; ils sont donc dans l'état de devoir prendre ce que l'on leur refuse ;
- (e) - De la doctrine de la « vivification » du droit musulman : en s'installant et en construisant les occupants vivifient leurs sols et méritent de se voir reconnaître quelques droits.

Tel est le socle, le fondement juridique sur lequel on pourrait tenter de fonder un droit du foncier urbain populaire en général et opérer l'identification et la gestion/conservation des droits fonciers populaires en particulier.

1.3 – La recherche obsessionnelle du propriétaire.

Une des difficultés de cette sécurisation est la difficulté à distraire le juriste enquêteur de sa recherche obstinée, et disons-le, névrotique, du propriétaire parmi les usagers enquêtés. Le code civil français prolongé par le droit de l'immatriculation a contaminé les esprits. On veut partout promouvoir la propriété, même lorsqu'on ausculte le droit foncier populaire, qui par exemple peut effectivement dégager des notions de direction sociale et morale qu'incarne le « patron » des lieux, personnage référent qui démêle les conflits et organise un peu l'espace. Mais de là à en faire un propriétaire détenteur d'une sorte d'exclusivité sur son terrain..., il y a un saut, et ce saut ne s'impose pas notamment en milieu urbain « pauvre ». Ce pouvoir social, exclusif de toute notion de propriété (ou tout au moins qui peut faire l'économie de références systématiques à cette notion du droit européen), a de nombreuses vertus très appréciables : on peut à tout moment demander à s'installer dans ce coin là, demander une sorte d'hospitalité foncière qui peut durer.

En d'autre terme, le droit foncier populaire permet une grande fluidité des établissements et est favorable :

- d'une part à des rapports sociaux d'accueil qui ne glissent pas trop rapidement vers des rapports locatifs exacerbés ;
- et d'autre part à une pluralité d'occupants sur la même unité foncière sans référence à une division en plusieurs parcelles ni même à une indivision organisée.

1.4 – La tenue à jour de la documentation

La tenue à jour de l'information foncière ; c'est une difficulté majeure. Les administrations qui ont remis en activité avec un certain succès les livres fonciers, avouent (quand elles sont en confiance) que leurs beaux fichiers informatiques et leur belles cartes, quelques années après l'inauguration de leurs nouveaux matériels et locaux (la climatisation est indispensable à la conservation), ne reflètent plus la réalité car les changements intervenus (vente, division, succession, construction...) ne leur sont pas signalés pour transcription. La question de l'actualisation n'est pas un détail. Et

elle est sans doute le manque le plus criant de tout système d'information foncière.

1.5 – En l'absence de recours à la théorie de légitimité foncière populaire, une loi est nécessaire.

Une loi serait nécessaire (1) pour dire par exemple que telle situation de possession trouvée sur le terrain est assimilable à une situation de propriété (2) aussi parce que la quasi totalité des Constitutions considère que tout ce qui touche à la propriété est « sacré » et relève du domaine de la loi et du parlement. Entre parenthèses : nous rappelons que l'immatriculation accepte d'immatriculer des biens et de transcrire des droits qui obéissent au droit coutumier local (article 19 du décret du 26 juillet 1930 sur l'immatriculation) à la condition qu'ils soient assimilables à l'un ou l'autre des droits identifiés par le code civil français (plus le droit de superficie, qui ne fait pas partie des droits cités par le code civil) et énumérés par l'article 20.

En effet, une loi est indispensable si on procède à des assimilations des droits populaires à des droits civils.

Elle l'est moins (théoriquement) si on reste à l'intérieur du système des droits et de pensée populaires et si l'on prend pour base la théorie de la légitimité foncière populaire ; ici c'est surtout un effort de compréhension scientifique (au sens de l'anthropologie) et empathique (si vous pensez que tous ces gens sont des arriérés et des escrocs, il vaut mieux que vous restiez chez vous, bien au frais) qu'il s'agit d'accomplir à partir d'une grille de transcription que les juristes versés en cette discipline établiront expérimentalement et collectivement. La loi n'interviendra pas ici.

En revanche, elle a peut-être à fixer la procédure ainsi que les voies de contestation contentieuses. Cette tâche technique lui revient sans doute expressément. Nous serions dans un pays de tradition anglo-saxonne, la loi ne serait pas indispensable. Il n'est pas dit que, même en dehors de ces pays, nous ne puissions pas conjuguer les talents de géomètres, d'avocats, de magistrats, de quelques notaires réformistes (ça existe), d'associations d'usagers et de ligues nationales, et arriver à nos fins, sans les tambours et les trompettes

de la loi. Celle-ci apparaît trop souvent comme la description explicite adressée aux bureaucrates et aux dirigeants de ce qu'il leur faut faire pour la contourner et en tirer profit. On en vient à voir dans l'œuvre de législation un acte satanique, ou comme on dit à la Banque : contreproductif.

2. Problématique politique et d'aménagement.

2.1 – La sécurité c'est comme la notion d' « horizon » au dire du dictionnaire.

C'est quelque chose d'imaginaire qu'il est impossible d'atteindre, qui recule à mesure qu'on avance (je plagie ici Castel, 2003).

Si vous écoutez les experts, les banquiers, les juristes : la sécurisation ne peut être que maximale, ou elle n'est pas. Or c'est quoi la sécurisation maximale en matière foncière : c'est l'immatriculation au livre foncier. C'est aussi ce que vous disent les services fonciers : seule l'immatriculation peut conjurer l'incertitude et le risque. Dans son application actuelle, l'immatriculation est un idéal, un idéal hors de portée des tenanciers fonciers populaires. Nous rappelons ici une leçon d'expérience qui nous semble faire l'unanimité.

En ce domaine, nous pensons qu'en matière de sécurité foncière, aucun impératif juridique catégorique n'est recevable et qu'il faut faire taire les juristes, les jeunes en particulier.

Il se pourrait peut-être que ce qu'il faut craindre le plus en matière d'immatriculation c'est peut-être moins la mécanique procédurale que les services, incapables de sortir de leurs ornières bureaucratiques et d'abandonner les avantages qui y sont liés.

2.2 – Sécuriser, contre qui contre quoi ?

D'expérience nous dirions que la sécurisation foncière est d'abord à caractériser comme une protection, comme une défense. Contre qui : (i) les voisins, (ii) les autorités locales, (iii) les autorités étatiques, (iv) les affairistes fonciers.

Les voisins : vos voisins peuvent vouloir vous faire reculer votre limite, ils se chamaillent mais en gros ils sont solidaires, et la

technique dite d'« énumération participative » fondée sur l'assentiment des voisins n'est pas de ce point de vue déterminante, car « ils » sont « forcément » d'accord.

Les autorités étatiques : elles hésitent lorsqu'elles se voient opposer une défense collective ; elles n'hésiteront pas si elles ont derrière elles un investisseur international capable de les intéresser au projet. Reconnaissons-le : la capacité de résistance aux prétentions des autorités étatiques que peut présenter un « papier » foncier issu de la légitimité foncière populaire est faible.

La défense contre les autorités locales est sans doute le cœur du problème et de la solution ; elles ne nourrissent pas les mêmes intérêts donc la même idéologie que les autorités étatiques. Ce sont les autorités locales qu'il faut viser spécialement, ce qui veut dire en fait que c'est avec elles qu'il faut pactiser (voir plus loin).

Les affairistes fonciers avancent généralement à l'abri de la puissance publique. Contre les affairistes fonciers « indépendants », si l'on peut dire, il est difficile de lutter car ils excellent à se servir des dispositifs profitant aux gens de bonne foi pour se faire attribuer de vastes espaces, parfois directement, parfois indirectement en achetant les droits fonciers nouvellement reconnus. Il n'y a pas ici de remèdes efficaces contre les prête-noms. On peut tenter de contourner la superficie de terrain à reconnaître à chaque ménage occupant et distinguer dans la périphérie urbaine les espaces urbains et à urbaniser et les espaces agricoles. Dans tous les cas, il faudra identifier la personne physique du détenteur pour tenter de limiter l'influence des affairistes

2.3 – Sécuriser, pour quoi ?

Quels seraient les principaux avantages (les incitations à faire, à établir formellement son droit) que pourrait viser l'usager, qui le pousseraient à entreprendre de procéder à la sécurisation de son bien :

- faciliter l'accès à un crédit hypothécaire ? La condition économique et sociale des bénéficiaires de cette sécurisation est trop faible pour qu'une hypothèque puisse déclencher des avalanches de crédit ;

- faciliter la transmission du patrimoine aux descendants ? La facilité juridique offerte comporte bien des désavantages d'ordre institutionnel et fiscal, le jeu n'en vaut peut-être pas la chandelle ;
- préserver son chez soi ? C'est certainement ce type de sécurisation qui peut être recherché ; on rejoint ici ce qui est dit en 2.2.

On est frappé de découvrir, dans l'argumentation avancée par les instigateurs de projets de consolidation et de publication des droits fonciers populaires, des justifications tout à fait naïves (ou doctrinales ou académiques ou perverses ou néo-coloniales : c'est au choix) pour justifier le lancement de ces projets. Les propos tenus par certains sont proprement inacceptables même si ils ont reçu l'onction des grandes banques de développement.

2.4 - La personne de l'instigateur, son extériorité au corps social.

Un des problèmes politiques réside dans la personne même de l'instigateur des campagnes de consolidation des droits fonciers populaires que nous voyons à l'œuvre. Ce sont souvent des instances internationales véhiculant des idéologies qui sont à cent lieues des préoccupations du pays, qui affectionnent les campagnes organisées en rouleaux compresseurs, qui ne se livrent pas facilement à la critique dans la mesure où elles travaillent pour le bien des peuples. On a du mal parfois à y voir clair. Ces campagnes sont en réalité des programmes très fragiles. Il suffit de quelques oscillations politiques pour les remettre en cause. On se prend à souhaiter des programmes plus modestes et correspondant mieux aux demandes sociales locales (voir plus loin).

2.5 - Les dangers, les risques de blocage de l'aménagement

La légalisation classique par reconnaissance de droits de propriété a évidemment pour effet de rendre plus difficile sinon impossible l'aménagement ou le réaménagement des espaces urbains ainsi traités. En transformant les occupants en propriétaires, on s'interdit de facto (insistons sur le de facto) l'aménagement ultérieur de quartiers entiers nés « sauvagement », sauf à accepter que cette appropriation soit soumise d'emblée à des conditions d'aménagement et d'équipement exorbitantes dont la finalité est de punir les occu-

pants et de les contraindre d'accepter que de nouveaux groupes sociaux s'installent à leur place. À ce sujet on se reportera à l'article d'Agnès Deboulet (2011) qui critique l'ouverture de voies disproportionnées dans les quartiers à restructurer du Caire, qui y voit une sorte de punition infligée par la technocratie d'État à ces quartiers mal nés, mal lotis.

2.6 – Extension de la sphère marchande

Un des plus importants risques d'une politique classique de légalisation de l'occupation populaire réside dans l'impossibilité théorique et pratique d'en limiter les effets à la ville existante. C'est à un enrichissement de toute tenure populaire urbaine et périurbaine que l'on est conduit. Ce qui se traduit évidemment (toujours de facto) par de grandes difficultés à aménager les extensions urbaines, à aménager la ville en train de se faire.

3. Quatre directions de recherche de solutions de contournement

(1) Première direction : le droit foncier contraint par les nécessités d'aménagement.

Nous avons pris position juridiquement en faveur d'une sécurisation foncière fondée sur la concrétisation d'une légitimité foncière populaire à partir d'une investigation sérieuse et procéduralement correcte de l'occupation de sols. C'est ce que nous appellerons le **principe juridique**.

Nous avons par ailleurs attiré l'attention du lecteur sur le **risque d'aménagement** : le risque que la sécurisation puisse mettre en échec d'une part tout projet d'amélioration d'habitat et d'aménagement à l'échelle du quartier et d'autre part, à l'échelle de la ville, tout effort d'urbanisme.

Nous déclarons ici faire la proposition du choix d'une limitation du principe juridique afin de conjurer le risque d'aménagement. Car nous sommes dans l'espace urbain, et l'espace urbain est humanisé par l'aménagement urbain. Sinon la ville n'est qu'une agglomération informe d'activités et de logements sans productivité

et sans qualité. Une ville est un cadre de production et de vie et qui en plus doit anticiper quelque peu son avenir, doit se prémunir contre les désordres les plus graves. Ce n'est pas un lieu de refuge et un champ de construction de cabanes.

Une voie de compromis pourrait résider en la définition du droit foncier populaire, de son contenu : il ne serait effectif que s'il se rapportait à un espace aménagé, si possible avec le concours des titulaires de ces droits ; tant que le droit foncier se rapporte à un espace non aménagé ou insuffisamment aménagé, il n'est du point de vue réel (un droit qui se rapporte à un bien) que virtuel (c'est un droit virtuel qui est formé d'un rapport d'une personne parfaitement déterminée avec un espace foncier imparfaitement déterminé). La difficulté est là : comment traduire cette idée en une forme juridique.

Le droit virtuel qui se rapporte à un terrain non défini sis dans un quartier dit la plupart du temps spontané, donne vocation à son titulaire à participer directement ou indirectement à l'aménagement de son quartier ou de son voisinage, aménagement qui aura pour effet de solidifier ce droit, et de le transformer en un droit réel complet, plein et entier, et enregistrable.

Avouons-le : nous ne savons comment caractériser techniquement ce droit en attente d'un sol borné auquel se rapporter. S'agirait-il d'un droit de créance à l'encontre de la collectivité qui serait débitrice de l'aménagement à réaliser ? Serait-ce un droit de créance immobilière qui devrait se conjuguer avec le droit à la ville ? Ce droit de créance immobilière, nous devons le classer pourtant parmi les droits dont la puissance publique ne pourrait se débarrasser que par expropriation ou acquisition amiable, même s'il n'emporte pas droit de propriété sur un terrain bien délimité qu'après exécution d'un aménagement autorisé par la puissance publique (le collectif des titulaires des droits virtuels dépose une demande d'autorisation d'aménager) ou, plus vraisemblablement, après exécution d'un aménagement concerté accepté comme opération publique par la puissance publique.

Bref la protection définitive, ultime du droit foncier « populaire » vient couronner un aménagement, au moins concerté, réussi ; elle

est assurée par l'accès des intéressés eux-mêmes et par eux-mêmes (ou du fait de leurs efforts et de leurs participations à l'effort public) à un droit foncier qui peut sans danger se présenter comme un droit réel complet, de possession, de superficie, et éventuellement de propriété....

(2) Deuxième direction : le lieu d'ancrage institutionnel

Il y a là une évidence de l'expérience : à ce jour les administrations du domaine et des affaires foncières n'ont pas été capables d'instrumenter des réformes foncières urbaines. On ne peut leur demander de se renier et de faire le contraire de ce qu'elles ont fait depuis un siècle et demi : ignorer l'intérêt du populaire. Les seules institutions qui pourraient conduire de telles opérations seraient les communes urbaines. Elles sont les seules à pouvoir faire : conduire des opérations de restructuration des quartiers dits « spontanés », formés ou mieux encore en formation, dresser des cartes foncières et des fichiers des biens et des personnes...

(3) Troisième direction : la perpétuation de la documentation foncière.

C'est pratiquement impossible en Afrique en ce moment. La chaîne des professionnels du foncier ne fonctionne pas, elle est brisée définitivement. La perpétuation doit être remplacée, si besoin est, par des enquêtes d'actualisation tous les sept-dix ans à la diligence des services fiscaux qui donc y ont un intérêt certain. Peut-on plaider pour l'introduction d'un système adoulaire (d'écrivains-rédacteurs du droit) comme au Maroc sans ou avec modernisation (spatialisation ?) de l'enregistrement, ce qui n'est pas une petite affaire ?

(4) Quatrième direction : l'idéale loi de réforme urbaine : un idéal qu'il n'est pas possible d'atteindre ni même de faire semblant d'attendre.

Pouvons-nous, sous prétexte d'organiser la constatation des droits urbains populaires, faire le projet de lois acceptant :

- que les pauvres puissent légitimement en ville occuper de beaux emplacements et bénéficier de droits fonciers opposables ?
- le principe d'un droit populaire virtuel transformable en droit populaire consolidé après aménagement ?
- le principe de donner des droits de quasi-propiété à plusieurs usagers du même fonds sans division ni indivision ni copropriété ?
- le principe de compétence des communes en ces matières ?
- l'encouragement à l'organisation d'initiatives d'aménagement concerté... ?

Il ne faut pas rêver, c'est ce type de loi qui ne passera jamais sauf situation insurrectionnelle, ou qui passera par contrainte mais assortie d'une ferme intention des services de ne pas l'appliquer. Donc il faut s'en passer. Donc il faut opter radicalement pour la construction d'un appareil doctrinal autour de la notion de légitimité foncière populaire, expérimenter puis dicter, ensuite et enfin, une éventuelle loi de confortement de la pratique.

JF Tribillon, le 4 mars 2012.

Bibliographie

- Légitime, légitimité. In G. Cornu (Ed.), *Vocabulaire Juridique* (pp. 460-461). Paris: PUF
- Castel, R. (2003). *L'insécurité sociale, qu'est-ce qu'être protégé ?*. Paris: Seuil
- Deboulet, A. (2011). Contre la précarité par la sécurisation foncière et la légalisation, enjeux et opportunités dans le monde arabe et en Égypte. *Revue Tiers Monde*, 206, 75-90.
- Durand-Lasserre, A., & Royston, L. (Eds.). (2002). *Holding their ground : Secure Land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries*. London: Earthscan Publications

- Durand-Lasserre, A., & Tribillon, J.-F. (2001). La loi ou la ville. *Urbanisme*, 318, 72-77.
- Gaudemet, Y. (2003). Légalité (Principe de). In D. Alland & S. Rials (Eds.), *Dictionnaire de la culture juridique* (pp. 917-920). Paris: Lamy-PUF
- Harissou, A. (2011). La terre, un droit humain. Paris: Dunod
- Le Roy, E. (2011). La terre de l'autre, une anthropologie des régimes d'appropriation foncière. Paris: LGDJ
- Massiah, G., & Tribillon, J.-F. (1988). *Villes en développement*. Paris: Éditions La Découverte
- Rouland, N. (1998). Introduction historique au droit. Paris: PUF
- Schiavone, A. (2008). *Ius, l'invention du droit en occident* (Édition française. Édition originale en italien en 2005 chez Giulio Einaudi editore. Édition en format poche en français en 2011 chez Belin ed.). Paris: Belin. Ce livre pourrait être sous-titré : comment le droit de propriété romain a été pratiquement inventé par les juristes de la Renaissance pour servir d'infrastructure au développement économique moderne.
- Tribillon, J.-F. (1988). Le logement du peuple par le peuple, le locatif populaire en Afrique et dans le Tiers Monde, faits et politiques. *Revue Tiers Monde*, 116, 1135-1145.
- Tribillon, J.-F. (1993). Villes Africaines. Nouveau manuel d'aménagement foncier. Paris: ADEF. nombreux croquis explicatifs
- Villey, M. (2002). *Le droit romain* (10e édition. 1re édition en 1945. ed.). Paris: PUF. « Il ne faut pas vouloir tirer le droit de la règle mais la règle se tire du droit » Justinien, Digeste, 50. 17. 1, cité par Michel Villey, op. cité, page 38.

Annexe 1 : Tableau résumé des arguments développés par JF Tribillon dans sa communication écrite

Les chiffres romains des propositions correspondent aux chiffres arabes des constats

Constats tirés de la revue critique des campagnes de sécurisation des droits fonciers :

1. Les campagnes systématiques de sécurisation foncière ne sont juridiquement que de simples enquêtes foncières de constatation de situations foncières, approuvées (non désapprouvées, non dénoncées, non contestées) par le voisinage ;
2. Une recherche obsessionnelle du propriétaire comme maître unique et absolu du bien alors que dans la réalité il y a pluralité de droits fonciers et de titulaires de ces droits par bien, que c'est cette communauté qui est à organiser ;
3. Des états des lieux et des droits jamais actualisés ;
4. Une administration d'Etat du foncier et du domaine capable de bloquer toute campagne de sécurisation, même (surtout) organisée par une loi, capable d'en rayer les résultats d'un trait de plume ;
5. Des instigateurs – financeurs de campagnes de sécurisation trop extérieurs au corps social, idéologues et fragiles politiquement ;
6. La sécurisation des droits fonciers populaires relatifs à des occupations « désordonnées urbanistiquement » de l'espace urbain risque fort de « durcir » ce désordre en incitant les occupants « sécurisés » à ne plus bouger, à perpétuer l'état actuel, à rendre plus difficile toute amélioration par aménagement et par équipement de ces espaces.

Contre-propositions

- I. Faire produire à l'enquête tous ses effets juridiques par l'autorité de justice en suivant une procédure respectueuse du droit (des absents et contestants, notamment) pouvant aller jusqu'à la « consécration » des résultats de l'enquête.

- II. Travailler à la constitution de grilles de lecture des situations foncières populaires sur la base du principe de légitimité foncière et reposant sur une analyse anthropologique du droit foncier populaire.
- III. Accepter la non pérennité des états des lieux et des droits, la quasi impossibilité de les actualiser.
- IV. Contourner l'administration foncière d'Etat en développant la notion de droit foncier populaire garanti par l'autorité locale, jouant la non concurrence avec le régime de l'immatriculation au livre foncier tenu par cette administration d'État.
- V. Ne plus agir sous forme de campagne systématique de sécurisation mais agir à la demande des personnes ou des groupements de personnes qui veulent soit se prémunir contre des menaces de déguerpissement soit entreprendre l'aménagement de leur quartier et habitat.
- VI. Ne reconnaître à l'occupant qu'un « droit potentiel » qui ne trouvera sa plénitude de droit réel qu'après aménagement ; le « droit potentiel » est suffisant pour autoriser le groupement à entreprendre cet aménagement.

Annexe 2 : Autrement dit

Une autre manière de formuler le contenu de ma communication écrite afin d'introduire et faciliter le débat, par JF Tribillon.

Nous évoluons entre deux contradictions majeures :

- la contradiction entre l'informel et le formel en droit ; (1)
- la contradiction entre la propriété populaire et l'ordre urbain. (2)

1 - Il est très difficile sinon impossible de faire du formel avec l'informel sauf à donner à celui-ci une consistance suffisante au point d'en faire une autre sorte de formel, de le découvrir, de l'inventer sous son apparence informelle. C'est bien l'exercice que nous proposons de faire.

Nous ne voulons pas d'une loi qui transformerait le fait en droit car elle met en jeu l'administration qui est le plus grand ennemi en cette matière.

Donc il nous faut voir dans les comportements fonciers populaires des comportements normés, qui obéissent à des normes sociales et comportementales, lesquelles ne sont sans doute pas encore de nature juridique. Nous admettons avec la théorie juridique de filiation carbonnériste (Carbonnier, juriste, auteur du célèbre « Flexible droit ») que tous les comportements normés ne sont pas juridiques ; pour qu'ils le soient il doivent construire une théorie juridique pour prendre place dans l'architecture du droit. Le droit c'est quelque chose qui se déclare droit, qui se pose lui-même comme tel, en s'imposant par toutes sortes de démarches dont la plus classique est la revendication de légitimité.

En construisant une légitimité foncière urbaine populaire, et en la faisant porter par des forces sociales vives on fabrique un bélier qui va frapper de plus en plus fortement à la porte de la légalité, et qui risque de la briser si on ne lui ouvre pas la porte à temps. Nous nous devons de travailler dans ce sens juridico-social, social plus que politique.

De la norme sociale à la norme juridique : voilà l'itinéraire, voici le chantier. Comment s'est construit un droit du mariage : avec des

pratiques sociales, avec des composantes religieuses, avec de magistrales corrections réformistes républicaines areligieuses ?

Nous ne voulons pas tenter de transformer brutalement du fait en droit parce que l'alchimie est trop grossière pour résister aux assauts d'un régime politique contraire qui sera tenté de défaire ce montage trop grossier que le régime précédent avait osé.

Nous sommes plutôt enclin à inviter à travailler à un anoblissement des pratiques normées foncières populaires urbaines. Il va sans dire que sauf effraction tonitruante, l'émergence de ces pratiques dans le droit positif nécessite au moins une non opposition des tenants de l'ordre juridique, il faut qu'ils y voient de l'intérêt peut-être général au moins pour leur propre chapelle. Il faudra revenir sur cette question de l'intérêt.

2 – La deuxième contradiction est celle-ci : reconnaître à certains acteurs de modeste condition (comme on disait autrefois) un droit fort sur la terre qu'ils habitent, c'est un peu irresponsable dans la mesure où on ne peut se considérer en sûreté dans la ville même lorsqu'on est propriétaire de parcelles mal fichues dans des quartiers mal fichus, désordonnés (« défectueux », pour reprendre le vocable utilisé en France dans l'entre deux guerres à propos des lotissements ouvriers de banlieues réalisés illégalement par des propriétaires sans scrupules), incommodes, déshonorants... Il est presque sûr qu'un jour ou l'autre on sera sommé d'aller s'installer ailleurs... Ici apparaît une insécurité urbanistique ou urbaine qui doit être conjurée au plus tôt. Il nous semble hors de question de figer par la propriété un désordre urbanistico-foncier en donnant de fausses assurances aux habitants, en les autorisant en quelque sorte à devenir propriétaire d'un taudis.

C'est une contradiction très forte que nous franchissons tant bien que mal en disant acrobatiquement que la reconnaissance des pratiques foncières populaires ne peut aller, immédiatement et sans discussion, jusqu'à installer l'occupant dans la propriété. Le droit qu'il doit pouvoir revendiquer ne va pas au-delà d'un droit à l'habitat qui aurait besoin pour se solidifier en droit réel de s'incarner dans un quartier aménagé au moins sommairement, de telle sorte qu'aucune entreprise de démolition ne soit lancée contre lui. Dans

ces conditions, on ne confère un titre résistant, définitif qu'aux citoyens qui ont réussi l'aménagement foncier de leur terrain.

Il y a là une construction juridique à penser en deux temps : un temps de reconnaissance du droit d'usage foncier par suite d'occupation reconnue juridiquement et un droit réel consolidé par le fait de l'aménagement du lieu. Il va sans dire que cet aménagement doit faire l'objet d'une opération placée sous la maîtrise d'opération du groupe des usagers en question. Nous y reviendrons.

3 – La résolution ou la réduction partielle de ces contradictions est possible si on change de système d'acteurs capables d'innover sur le terrain. Ici nous pensons :

- aux jeunes professionnels qui veulent rompre avec le conformisme notamment en droit,
- aux ONG qui pensent en même temps qu'elles agissent,
- à certaines collectivités locales qui sont capables d'alliances novatrices,
- aux universités et écoles qui ne sont pas toujours des académies.

Montréal le 18 novembre 2012. JFT

CHAPITRE 6

Sortir du système foncier colonial

Joseph COMBY

Consultant foncier, fondateur et ancien rédacteur en chef de la revue *Études Foncières*, professeur associé à l'Institut d'urbanisme de Paris (France)

L'aménagement des villes africaines constitue un défi de taille (croissance démographique sans précédent, faiblesse des ressources financières, retards d'équipements à rattraper) d'autant plus difficile à relever que leur situation foncière apparaît insaisissable. Comment, avec peu de moyens publics, aménager des terrains, dont l'appropriation est incertaine et dont la valorisation n'est pas mise au service du financement des travaux ?

Cette contribution, en partant d'une analyse des dysfonctionnements actuels, en identifie les racines dans le vieux système foncier colonial étatique qui, pour l'essentiel, a été conservé après les Indépendances... tant il était confortable pour les pouvoirs en place. Elle montrera son inadaptation à la situation sociale et économique actuelle. Elle recherchera les causes des échecs des tentatives de réforme. Elle dessinera pour finir ce que pourraient être les axes d'une stratégie de sortie du système... au cas où la volonté politique d'en sortir existerait.

Les deux fondements antagonistes de la propriété

Dans les pays africains, cinquante ans après les Indépendances, il demeure habituel d'opposer le système de propriété dit *moderne*,

apporté par les puissances coloniales, et les anciennes pratiques coutumières. Tout le débat tourne alors autour des voies et moyens de la *modernisation* des systèmes fonciers grâce au renforcement des outils administratifs (cadastre, informatisation, enquêtes de reconnaissance, etc.).

Les responsables locaux (et certains consultants) tombent des nues quand on tente de leur expliquer qu'un tel système n'avait jamais existé dans les métropoles qui les introduisaient dans leurs colonies respectives, à la fin du XIX^e siècle.

Il existe en effet deux approches antagonistes de l'appropriation des sols. Il est possible de les qualifier de *fabrication de la propriété par le haut* et de *gestation de la propriété par le bas*¹.

La première approche est militaire et exogène. C'est celle du général vainqueur qui partage les terres conquises entre ses vétérans, ses colons et ses affidés locaux qu'il installe pour contrôler et exploiter le pays. La propriété est alors fondée par le pouvoir politique. C'est l'Etat qui crée le premier propriétaire de chaque terrain. Les droits des propriétaires suivants résulteront d'acquisitions et de successions qui devront former une chaîne ininterrompue depuis l'attribution originelle.

La seconde est sociale et endogène. Elle est fondée sur un processus progressif de transformation des situations de faits en situation de droit. Il n'y a pas de premier propriétaire. Chacun sait confusément, que l'origine de l'appropriation des droits sur le sol est faite d'une succession d'invasions, de massacres, de crapuleries, d'abus de faiblesse... Puis la volonté de pacifier les relations sociales conduit à surmonter le passé et à faire entrer les rapports fonciers dans un état de droit.

Cette approche est celle qu'ont appliquée les vieux pays européens où aucune administration n'avait jamais eu pour rôle de décider de l'attribution ou de la reconnaissance de la propriété. L'Administration se contentait de percevoir les taxes et d'assurer

¹ Cette approche duale a été proposée dans un article *Comment fabriquer la propriété ?*, publié dans *Etudes foncières*, en juin 1995 (Comby, 1995), puis développée dans *La gestation de la propriété*, en 1997 (Comby, 1997).

l'enregistrement des conventions privées, lesquelles étaient régulées depuis plusieurs siècles par un délai de prescription des recours.

Transposé dans leurs colonies respectives, un tel système n'aurait pas permis aux métropoles de prendre le contrôle des terres. Tout naturellement, elles adoptèrent donc l'autre approche, celle de la conquête. Ce n'était pas une nouveauté. La même chose existait déjà dans l'Empire romain où le droit foncier était différent en Italie et dans les pays conquis.

La *fabrication de la propriété par le haut* trouva son expression rationnelle la plus extrême dans le *système Torrens*² adopté en 1858, dans l'Australie qui venait d'être annexée à l'Empire britannique. Le territoire était déclaré *res nullius*. Non seulement aucun droit foncier n'était reconnu aux autochtones, mais ceux-ci n'étaient même pas considérés comme des sujets de droits (ils ne devinrent citoyens australiens qu'en 1967). La terre était découpée sur plan, comme un gâteau, et bornée pour être attribuée aux nouveaux colons. Ceux-ci recevaient un titre de propriété dès qu'ils commençaient à la mettre en valeur. La validité des mutations ultérieures était subordonnée à leurs transcriptions au registre établissant la chaîne des transmissions depuis le premier attributaire.

Ce même *système Torrens* allait être appliqué en Afrique de l'Ouest quelques années plus tard, avec cependant de profonds amendements. L'objectif n'était pas d'établir des colonies de peuplement et il était difficile de soutenir que le territoire africain était vide de droits. Mais, en l'absence d'écrits, ces droits dits *coutumiers* n'étaient reconnus que comme de simples *droits d'usage indivis* et *incessibles*, que l'Administration coloniale allait pouvoir effacer aux prix de quelques compensations, au fur et à mesure que progresserait la *civilisation* qui allait fonder la vraie *propriété individuelle et cessible* avec, comme en Australie, immatriculation des terrains, bornage, attribution de titres ayant valeur de preuve absolue, enre-

² Du nom de son inventeur, Sir Robert Richard Torrens, fils de Robert Torrens, colonel de l'armée britannique ayant participé à la conquête de l'Australie.

gistroement administratif des mutations permettant de remonter au premier attributaire.

Pour interdire tout contentieux ultérieur et tout retour à la légitimité coutumière, le processus d'*immatriculation* des terres était déclaré *inattaquable* et, les titres fonciers, *imprescriptibles*.

Quatre logiques juridiques derrière le continuum des droits

Depuis les Indépendances, les deux légitimités foncières antagonistes, la *coloniale* et la *coutumière*, ont évolué profondément, surtout dans les régions urbanisées, mais à des rythmes différents, selon les types d'acteurs et selon les localisations. Certains observateurs en viennent alors à parler d'un *continuum des droits fonciers* allant du formel à l'informel, du centralisme étatique à la décentralisation communale, etc.³. Cependant derrière cette apparente continuité, il est possible de distinguer assez nettement quatre logiques juridiques qui s'opposent et se combinent comme quatre composants chimiques.

1. L'ancien système colonial introduit à la fin du XIXe siècle comme une adaptation du modèle Torrens, maintenu pratiquement inchangé, géré par les services fonciers de l'Etat et basé sur la conservation des mutations depuis la première immatriculation administrative du terrain et l'attribution du premier titre foncier.
2. L'ancien système coutumier reconnu par la loi à condition de rester hors marché, géré par les autorités traditionnelles et basé, au plan idéologique, sur la légitimité du premier défricheur. On ne le rencontre plus, en l'état, que dans des secteurs ruraux marginaux.
3. Les systèmes néo coloniaux, gérés par différentes administrations (souvent déconcentrées ou décentralisées) qui ne prétendent plus créer la propriété ex-nihilo, mais qui gèrent des procédures publiques de reconnaissance sélective de la possession et de sa consécration en droits de propriété.

³ Voir par exemple, Alain Durand-Lasserve et Etienne Le Roy *La situation foncière en Afrique à l'horizon 2050* (Durand-Lasserve & Le Roy, 2012a).

4. Les pratiques néo-coutumières devenues marchandes, qui s'individualisent progressivement. Le recours à la rédaction de conventions de vente et de location, ou d'arrangements successoraux y est de plus en plus fréquent. En milieu urbain et périurbain, il ne manque parfois plus grand-chose à ces pratiques, pour devenir similaires aux systèmes européens traditionnels (Madjarian, 1991), plus grand-chose sinon l'essentiel : une reconnaissance légale.

Une insécurité foncière polymorphe

La sécurité foncière est toujours citée comme l'un des objectifs majeurs des réformes à engager en Afrique. Cependant, la nature exacte de l'insécurité en question et de ses causes reste assez floue. Cette imprécision interdit de juger de la pertinence des outils mis en œuvre. Et l'expérience des dernières années montre que les politiques conduites au nom de la sécurisation, se révèlent porteuses de nouveaux vecteurs d'insécurité.

Les facettes de l'insécurité foncière sont en effet multiples et d'inégales importances. Les corrections à y apporter relèvent d'outils et de mesures distincts.

L'insécurité sur les limites des terrains

L'insécurité de la délimitation des terrains est généralement citée comme la toute première des insécurités. C'est elle qui justifie l'adoption de procédures administratives où les travaux topographiques et le bornage occupent une place prépondérante et absorbent la plus grande part des crédits engagés. Or, pour les zones cultivées de manière pérenne dans les périphéries urbaines, et a fortiori pour tous les terrains bâtis qui, dans les villes africaines, sont presque toujours clos, il s'agit à l'évidence d'un faux problème. Il semble impossible de soutenir que le manque de précision dans la délimitation des parcelles puisse être une cause sérieuse d'insécurité. Ce ne sont pas les terrains qui ont besoin d'être sécurisés, ce sont les propriétaires, les locataires, les usagers.

Il existe un véritable *fétichisme de la borne*. On cite parfois l'anecdote de ce propriétaire nouvellement « sécurisé » qui, le soir venu, rentre les bornes chez lui de peur que ses voisins ne profitent de la nuit pour les voler. Vraie ou fausse, cette histoire exprime un vécu social : le bornage sert moins à fixer les limites d'un terrain qu'à y apposer le sceau de l'Autorité. D'ailleurs, plusieurs pays africains interdisent le bornage amiable entre deux terrains voisins, sans recours à l'Administration.

L'insécurité sur l'identité des ayants droit

Au-delà des inévitables querelles de voisinage, des histoires de branches d'arbre qui surplombent la cour du voisin, la véritable insécurité foncière est, bien entendue, celle de l'identification du ou des ayants droit sur le terrain, celle des rapports qui existent entre eux ou avec les occupants. L'oncle qui est parti travailler à l'étranger a-t-il toujours des droits sur le terrain, ou seulement les deux frères qui sont sur place ? Le lointain cousin qui a obtenu à la suite de cadeaux, le droit de construire sa case au fond de la parcelle pourra-t-il revendiquer la propriété de ce bout de terrain ? Le terrain appartient-il à *monsieur M*, à *monsieur et madame M*, ou à *l'indivision de tous les héritiers de l'arrière-grand-père M* dont la succession n'a jamais été formalisée ? etc.

L'insécurité sur la nature des droits

La seconde cause la plus importante d'insécurité, est celle de la nature des droits dont dispose l'ayant droit, surtout dans les quartiers populaires où le sens des mots n'est pas nécessairement le même que pour un lecteur du code civil.

L'occupant d'un terrain qui verse tous les ans une petite somme d'argent à un notable traditionnel, est-il le locataire d'un grand propriétaire qui a loti le quartier, ou un propriétaire qui reconnaît l'autorité de ce notable sur le quartier ?

Les situations de superposition, sur un même terrain, de droits différents de plusieurs ayants droit, n'appartiennent pas seulement au monde rural. Pensons aux droits de passage, si nombreux en urbanisation irrégulière, aux cours communes, etc.

Il importe également de savoir si l'ayant droit n'a que l'usage de son droit ou s'il en a la propriété au sens civiliste, c'est-à-dire s'il peut en disposer, par vente ou par legs.

La méconnaissance des droits collectifs

Dans les périphéries urbaines, l'ayant-droit demeure souvent un collectif. Au niveau des principes, les législations admettent théoriquement la possible existence de droits collectifs d'origine coutumière sur le sol, mais rien n'est prévu pour les prendre en compte, et les pratiques administratives ne connaissent que la propriété individuelle.

Les droits collectifs, considérés comme archaïques, sont placés sous la tutelle de l'Administration qui est censée les protéger, mais se les approprie tout aussi bien, selon le rapport de force qui se noue entre les autorités coutumières et administratives. L'idée qu'une véritable propriété collective, puisse adopter l'une des multiples formes juridiques qu'offre le droit moderne, est totalement absente du débat. L'attribution d'une personnalité morale à des autorités coutumières, avec un mode d'expression juridique reconnu, serait-elle si compliquée ?

L'insécurité des rapports locatifs

Implicitement, la sécurisation foncière est presque toujours assimilée à une sécurisation de la propriété. Or il existe une autre source majeure d'insécurité foncière, celle qui est issue des rapports locatifs. Focalisées sur les questions de propriété, les législations africaines ne s'intéressent guère à la location foncière, si ce n'est le plus souvent pour l'interdire, allant parfois jusqu'à menacer d'expropriation au bénéfice de l'Etat, les contrevenants.

Cela provoque une insécurité maximale, tant pour le propriétaire que pour le locataire :

- D'un côté, le propriétaire peut craindre d'être évincé par son locataire qui, s'il dispose d'appuis, pourra chercher à se faire reconnaître des droits sur le terrain à sa place, en tirant argument de l'interdiction de la location, pour soutenir qu'il est impossible qu'il ne soit que locataire.

- Mais cela peut aussi, par réaction, provoquer une aggravation de la précarité des locataires que les propriétaires font alors *tourner* plus rapidement, pour tenter de parer au risque précédent.

L'insécurité des mutations

C'est principalement à l'occasion de la mutation d'un bien immobilier (achat-vente ou partage successoral) que l'insécurité foncière se manifeste.

Acheter un terrain, suppose une série de précautions :

- Celui qui se présente comme le vendeur, est-il bien le propriétaire ? N'est-il pas simplement l'occupant ou le locataire ?
- A-t-il la capacité de vendre ? Indépendamment du fait que la vente est théoriquement illégale, ce qui n'est pas forcément très grave, le vendeur n'est-il pas en indivision ?
- Ou n'a-t-il pas déjà vendu le terrain à quelqu'un d'autre ?

Réussir à vendre un terrain, présente la difficulté inverse : Comment donner les garanties nécessaires ? Comment prouver que l'on est honnête ?

S'il existe un titre foncier (ils sont rares), encore faut-il que ce titre soit bien établi au nom du vendeur, c'est-à-dire que toutes les mutations aient été régulièrement exécutées et enregistrées depuis l'immatriculation parfois ancienne du terrain : c'est encore plus rare, compte tenu du coût et des difficultés d'enregistrement des mutations.

Rarement évoquée, l'irrégularité juridique des successions produit en permanence de l'insécurité foncière, y compris sur les terrains ayant été dûment « sécurisés » quelques années plus tôt. Généralement, les successions ne sont pas liquidées et les héritiers restent juridiquement en indivision, même si des arrangements informels sont passés. Cette informalité interdit normalement l'enregistrement légal des transferts de titres fonciers (ou des certificats fonciers mutables), puis par voie de conséquence, les ventes qui seront réalisées par les héritiers ne peuvent pas être régularisées, etc.

Pourquoi les successions sont-elles si rarement réalisées dans les formes légales ? A côté d'un facteur connu, celui des coûts administratifs et fiscaux d'une telle opération, il en existe un autre passé sous silence : l'existence d'arrangements familiaux qui ne sont pas conformes au droit positif. C'est le cas fréquent de l'exclusion des filles du partage successoral, conforme aux normes du groupe social, mais pas à celles du code civil. Légalement, la mutation ne peut donc pas être enregistrée, et à la génération suivante, les enfants des héritiers évincés, même à l'amiable, peuvent ressurgir.

L'insécurité des procédures de sécurisation

Le fonctionnement d'un système de preuves fondé sur la seule conservation administrative des actes reliant l'ayant droit actuel au premier attributaire du bien, entraîne inexorablement, au fil des ans, un gonflement exponentiel de la documentation foncière à conserver.

Dans des pays pauvres en proie à des troubles politiques et à la corruption, qui ne disposent ni des moyens humains, ni des locaux, ni même du mobilier nécessaire, une part croissante de l'insécurité foncière résulte alors du dysfonctionnement même des procédures « modernes » censées assurer la sécurité :

- Un premier problème est d'ordre matériel. La documentation foncière n'est souvent plus qu'un tas de celluloses et les plans de situation sont en miettes. Même si des moyens nouveaux étaient dégagés, on voit mal comment pourrait être reconstitués les documents détruits par les insectes, l'humidité, la chaleur, l'incompétence d'un personnel sous payé ne vivant que de cadeaux... sans que cela ne soit l'occasion de multiples erreurs et de malversations nouvelles lors de cette reconstitution.
- La réapparition de vieux documents détenus par des particuliers est une cause récurrente d'insécurité dans des législations où n'existe aucun délai de prescription des recours. Il peut s'agir de véritables titres anciens, récupérés auprès des descendants de leurs titulaires, mais ce sont plus souvent des faux, difficiles à contester en l'absence d'une documentation foncière correctement conservée par l'administration.

- L'absence de nombreux documents publics, en particulier, la destruction des plans de localisation, entraînent l'attribution de nouveaux titres fonciers recouvrant en tout ou en partie d'anciens titres.
- Il y a enfin la falsification volontaire de la documentation foncière, les titres qui se perdent dans les Conservations et qui ne réapparaissent que contre rétribution, les destructions volontaires de titres lors de troubles politiques, ou même le simple vandalisme.

Les blocages fonciers au développement

Les figures de l'insécurité foncière, évoquées précédemment, affectent l'aménagement des villes, mais d'autres pathologies viennent s'y greffer.

Sécurité foncière, investissement et crédit

L'insécurité foncière est accusée, en premier lieu, de freiner l'investissement, en rendant impossible l'accès au crédit hypothécaire.

Il est évident que tout investissement dont la mise en œuvre suppose l'exploitation ou la construction d'un terrain, est freiné par la difficulté et les délais que suppose son acquisition. Certes, un investisseur de quelque importance, bien conseillé, découvrira comment et à qui acheter la sécurité dont il a besoin. Cependant, les histoires d'escroquerie sont assez nombreuses, pour décourager effectivement les investissements de plus faible rentabilité qui, dans un meilleur *climat des affaires*, auraient pu se réaliser.

Par contre, il semble peu réaliste d'imaginer, comme le font certains experts, à la suite d'Hernando de Soto, que la sécurisation foncière suffise à ouvrir un large accès au crédit hypothécaire et au développement d'un habitat populaire. Pour qu'une banque trouve une véritable garantie dans la prise d'une hypothèque, il faut qu'elle puisse vendre le bien hypothéqué, le jour où elle aurait besoin de faire jouer sa garantie. Or, en Afrique, compte tenu des fortes solidarités de voisinage qui existent dans un quartier populaire (comme dans un village), on voit mal qui oserait acheter la maison

d'un voisin dans le malheur qui aura été saisie par la banque. C'est pourquoi, en pratique, le crédit immobilier n'y est généralement accordé que sur le critère de la sécurité des revenus, sans que la garantie hypothécaire ne joue aucun rôle véritable.

Thésaurisation des terrains

Dans les grandes villes africaines il est surprenant de découvrir de nombreux terrains inutilisés dans les quartiers « réguliers » bien aménagés, tandis que d'autres quartiers densément peuplés souffrent d'une absence complète de viabilisation et d'assainissement.

Cette *thésaurisation foncière* résulte de la conjugaison de quatre facteurs :

- l'absence d'une véritable fiscalité foncière annuelle qui rende coûteuse la détention d'un terrain ;
- l'insécurité des placements financiers alternatifs, accessibles dans le pays ;
- la faiblesse du crédit immobilier qui permettrait au propriétaire de construire sans trop tarder sur sa parcelle ;
- l'insécurité de la mise en location des biens disponibles.

Et le phénomène est cumulatif : la thésaurisation foncière est d'autant plus rentable que sa généralisation contribue à l'augmentation des prix. On voit alors le phénomène s'étendre à des terrains ruraux de plus en plus éloignés de la périphérie des métropoles, sans véritable mise en valeur agricole.

Captation privée de la valorisation résultant des travaux publics

La thésaurisation des terrains peut prendre une autre dimension lorsque son but n'est plus seulement de conserver la valeur, mais de capter les plus-values foncières attendues de travaux publics (viabilisation, assainissement, drainage, etc.) réalisés à proximité sur des crédits publics nationaux ou internationaux. Ainsi, au cœur de villes comme Ouagadougou, ce sont de vastes étendues de plusieurs dizaines d'hectares, bordées d'avenues nouvellement aménagées, qui restent stérilisées pendant de nombreuses années, en

l'attente de constructions, tandis que la population s'entasse dans des quartiers sans viabilisation.

Il peut également s'agir de captation d'investissements touristiques, comme sur le littoral à l'Ouest de Cotonou où la simple annonce d'un projet de réalisation d'une route côtière, avait entraîné la multiplication des titres fonciers de complaisance sur des terrains jusque-là occupés par des pêcheurs traditionnels.

L'idée que la propriété foncière est un privilège accordé par le pouvoir, rend problématique le montage d'opérations d'aménagements où il est impossible de mettre tout ou partie du financement des coûts des travaux à la charge des propriétaires des terrains valorisés, comme cela se fait dans les pays développés (Comby & Renard, 1996 voir p.83 et suiv.).

Surestimation des droits du propriétaire

Paradoxalement, l'un des blocages fonciers les plus pernicioeux, résulte ainsi de la surestimation des droits attachés à la propriété.

Alors que dans les pays du Nord où l'appropriation des sols est ancienne, les droits des propriétaires sont contenus par une série de droits concurrents (droits des locataires, droits des communes, droits du fisc, droits des voisins, droits des chasseurs, droits des promeneurs, droit de l'urbanisme et de l'environnement, obligations de construire, droit de l'expropriation, etc.), dans les pays africains, les rares propriétaires disposant d'un titre foncier en bonne et due forme, en viennent à être considérés comme intouchables. Ils ne s'estiment même plus tenus au paiement de l'impôt et jouissent d'une quasi impunité au regard des normes sanitaires, environnementales ou d'urbanisme.

Les autorités publiques et administratives qui disposent de multiples moyens de pression, légaux ou non, sur les candidats-propriétaires, voient leur autorité se déliter dès que la situation des propriétaires est parfaitement régularisée. Cette régularisation dépendant du pouvoir administratif, celui-ci est évidemment tenté de faire durer les procédures de sécurisation le plus longtemps possible puisque ce sont ses revenus qui en dépendent.

Coûts économiques

Les coûts de l'insécurité concernent tous les acteurs économiques, depuis la grande multinationale qui, si elle doit choisir entre plusieurs pays pour créer une filiale, hésitera à s'implanter dans un pays où les négociations foncières s'éternisent, jusqu'au petit artisan dont l'échoppe construite en bordure de voie sur un terrain dit *domanial*, est maintenue en situation de précarité juridique, à la merci d'une décision de *déguerpissement* même après plusieurs dizaines d'années d'activité paisible. Sans même parler d'investissements financiers, à quoi bon engager des travaux d'amélioration d'un établissement dont on craint d'en perdre la jouissance à tout moment ?

Quant aux investissements nouveaux, ils sont retardés, ou ajournés, faute de terrains disponibles en toute sécurité sur le marché, tant sont nombreuses les histoires d'investisseurs piégés dans des traquenards juridiques dans lesquels ils perdent les droits qu'ils croyaient détenir sur un terrain, sitôt achevés les travaux qu'ils y avaient financés.

Les tentatives avortées de réforme : la leçon des échecs

Depuis un demi-siècle, beaucoup de moyens humains et financiers ont été dilapidés, à vouloir sécuriser les droits fonciers des populations, sans remettre en cause les bases d'un système juridique qui avait été conçu par le colonisateur pour obtenir le résultat inverse.

Dans une première période, tous les efforts, en particulier ceux de la coopération internationale, ont visé à renforcer les nouvelles administrations domaniales en charge des anciennes procédures : mise à disposition d'experts, formation des personnels, dotation en outils de travail plus modernes, en premier lieu l'informatique (Comby, 1998a). Ainsi, dès les années 1970, à une époque où l'informatisation supposait de grosses machines dans des locaux dédiés à air conditionné, la Coopération française finançait une opération pilote d'informatisation du cadastre d'Abidjan, alors qu'elle ne

possédait encore aucun cadastre informatisé⁴ sur son propre territoire. Opération évidemment sans lendemain, sauf pour l'entreprise missionnée qui pu ainsi développer et tester ses programmes.

Aux opérations d'informatisation puis de restauration de la documentation foncière existante succédèrent des tentatives, à l'allemande, d'enregistrement de masse des droits existant dans un quartier, au titre « d'opérations pilotes » ... là encore sans lendemain.

Face aux nombreux échecs, il fallut admettre que la voie de la sophistication conduisait à une impasse et que, loin de se résorber, l'écart entre le pays réel et le pays légal, ne faisait que se creuser.

Une nouvelle période s'ouvre alors, celle des cadastres simplifiés qui, dans l'Afrique de l'Ouest francophone, trouva en particulier son expression dans les *plans fonciers ruraux* (PFR) et dans le *registre foncier urbain* (RFU).

Dans l'un et l'autre cas, la rupture avec le système foncier colonial était moins forte qu'il n'y paraît. C'était toujours l'Administration (avec l'aide internationale) qui prenait l'initiative des campagnes de reconnaissance des droits existant et de délimitation des terrains. C'est elle qui imposait *de facto* ses catégories juridiques et qui décidait de ce qu'il convenait ou non de transcrire. Le processus de passage de l'*informel* au *formel* était nécessairement interprétatif et réducteur. Il était aussi plus ou moins arbitraire, loin de la simple *photographie des droits* qu'il prétendait être⁵.

Le cas du RFU béninois, première manière, était un peu différent dans la mesure où il ne poursuivait qu'un but fiscal. Cependant, en voulant le rendre plus précis (lobbying des géomètres nationaux), plus complet (lobbying de la technocratie de l'expertise interna-

⁴ La Ville de Paris, elle, n'a longtemps pas eu de cadastre du tout car, en l'absence de terrains nus, son « système d'adressage » (comme on dirait aujourd'hui en Afrique) lui suffisait pour identifier les biens et percevoir les taxes foncières.

⁵ Nombreuses réflexions sur ce thème dans *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers*, de Jean-Philippe Colin, Pierre-Yves Le Meur et Éric Léonard (Colin, Le Meur, & Léonard, 2009).

tionale), en lui faisant remplir une fonction de reconnaissance et de *clarification* des droits qui existaient sur chaque terrain, les RFU devinrent à leur tour ingérables et dispendieux.

Deux défauts rédhibitoires sont communs à toutes ces démarches :

1. Elles provoquent des conflits inutiles sur des terrains où des ayants-droit qui n'ont rien demandé, se voient contraints de sortir de situations foncières, certes ambiguës, mais pacifiques, dont l'expérience montre qu'elles se résolvent le plus souvent avec le temps⁶.
2. Après avoir mobilisé beaucoup d'énergie et de crédits, elles s'avèrent vite obsolètes et sont à refaire après quelques années, compte tenu de l'absence d'un enregistrement effectif des mutations, capable d'assurer la mise à jour continue des documents.

À l'autre bout de l'Afrique, mais à partir d'un moule juridique identique, la réforme malgache lancée en 2005 a rencontré, à son tour, un grand succès d'estime auprès des professionnels, jusque dans les pays de l'Ouest africain, car elle proposait une plus grande cohérence dans le système de reconnaissance des droits fonciers. En 2011, un notaire camerounais, soutenu par le Notariat francophone, a même écrit un livre largement consacré à vanter les mérites de cette réforme, dans le but de promouvoir son adoption dans les pays d'Afrique de l'Ouest (Harissou, 2011). En quoi consistait-elle ?

Son premier volet était peu original puisqu'il orchestrait une nouvelle tentative de restauration – informatisation d'une documentation foncière en aussi piteux état⁷ que dans la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest. En dépit d'un important effort de formation des personnels, d'équipement informatique et de construction, les résultats en furent mitigés.

⁶ La réalisation de plans fonciers ruraux en Côte d'Ivoire peut avoir un effet déclencheur du conflit entre anciens et nouveaux occupants de la terre : il n'y avait pas place pour deux ayants droit sur le même terrain dans le PFR.

⁷ Sur la situation qui prévalait à Madagascar, voir en particulier *Une réforme foncière face à la faillite du système Torrens*, de André Teyssier et Zo Ravelomanantsao (Teyssier & Ravelomanantsao, 2008).

Par contre, le second volet était novateur. Pour la première fois (semble-t-il), une loi africaine reconnaissait l'existence possible d'une vraie propriété ne devant rien à l'Etat, la *propriété privée non titrée* (PPNT), définie comme l'usage paisible et continue d'un terrain, avec le consensus du voisinage. Des *Guichets fonciers* communaux (habituellement composés de deux agents placés sous la tutelle du maire) étaient créés pour certifier, à la demande des propriétaires concernés, l'existence des conditions de la PPNT sur leurs terrains :

- Le coût de la procédure était minime puisqu'elle ne consistait qu'en la réalisation d'une enquête de voisinage après piquetage amiable du terrain avec les voisins.
- Il n'était procédé à aucun relevé topographique : la délimitation du terrain était simplement reportée à main levée sur un extrait de photographie satellitaire disponible au Guichet, puis reproduit sur le certificat foncier.
- La conservation d'un double de la documentation était assurée au Guichet qui devait par la suite enregistrer les mutations.
- Enfin, pour éviter de léser les intérêts d'un mineur ou d'un absent, il était précisé que le certificat était délivré *sous réserve du droit des tiers*.

Avec quelques améliorations techniques (Comby, 2011), un tel système aurait été parfait si sa logique avait été poussée à son terme. Pour cela, trois modifications du cadre législatif, simples mais essentielles, auraient été indispensables :

1. La création d'un délai de prescription des recours des tiers.
2. La légalisation de l'enregistrement au Guichet communal, des mutations de terrains disposant de certificats fonciers.
3. L'ouverture à la délivrance de certificats fonciers des territoires autrefois immatriculés dans le cadre de la législation foncière coloniale, mais dont la possession actuelle n'y est plus conforme depuis longtemps, en particulier dans les périphéries urbaines.

Faute d'avoir adopté ces textes qui auraient mis le système en cohérence, la réforme malgache qui était au milieu de gué, semble aujourd'hui perdre pied. La circulation de l'information entre les

Services fonciers de l'Etat et les Guichets communaux, pourtant prévue par les textes, n'est pas organisée et l'Administration foncière de l'Etat reprend la main : la délivrance de certificats fonciers n'est plus tolérée que pour les tous petits terrains (généralement des rizières et des parcelles d'assiette de maisons familiales), et dans le discours officiel, la demande d'un certificat foncier n'est plus présentée que comme une étape provisoire devant conduire à la procédure d'attribution d'un titre foncier par l'administration de l'Etat.

Si l'on devait en rester là, tout l'intérêt de la réforme disparaîtrait : on ne serait parvenu qu'à rendre encore un peu plus long le *parcours du combattant* de la sécurisation foncière néocoloniale.

A l'étape actuelle, l'expérience malgache confirme donc les analyses précédentes : une réforme foncière doit être conçue comme un ensemble systémique. Elle ne saurait dépendre de la seule mise en œuvre de telle ou telle procédure, ni de la seule modernisation des outils administratifs et informatiques.

Les lignes stratégiques d'une réforme cohérente

Si le but des pays d'Afrique de l'Ouest, pays de vieux peuplements, est bien de sécuriser les droits fonciers de la population, et non de poursuivre la logique coloniale qui érige l'Etat en Grand maître des droits sur le sol, c'est un retournement complet des systèmes fonciers qui doit être imaginé. Mais un retournement en bon ordre, qui parte des éléments de sécurisation existant et qui joue simultanément sur une dizaine d'axes d'intervention dont les premiers sont essentiels et ne coûtent pratiquement rien.

(1) Passer de la présomption de domanialité de l'Etat à une présomption de propriété en faveur du possesseur

La possession paisible et continue d'un terrain, faisant consensus avec le voisinage doit être considérée comme une présomption de propriété, sans pour autant en constituer une preuve absolue. Dès lors, ce n'est plus au propriétaire d'un terrain de fournir la preuve de son droit, sous peine que la présomption de domanialité ne

permette à l'Etat d'en disposer : c'est à celui qui revendique un droit de propriété, sans être possesseur du terrain, d'en apporter la preuve.

Délicat à mettre directement en œuvre rapidement dans les zones rurales où la possession est rendue peu évidente du fait de la longue discontinuité des périodes de culture et de jachère, ce principe serait, au contraire, très simple et d'application immédiate dans les zones habitées (villes et villages), ou cultivées de manière pérenne.

(2) Introduire un délai de prescription des recours en matière foncière

L'imprescriptibilité du titre foncier issue du droit colonial, loin d'être comme on le prétend, un facteur de consolidation de la propriété, est devenue, en pratique, une cause majeure et récurrente d'insécurité. La raison en est, comme expliqué plus haut, l'état réel de non conservation de la documentation foncière. Or, de même que l'histoire est toujours écrite par les vainqueurs, les vieux titres qui disparaissent et réapparaissent comme par magie, le font toujours au profit des gens de pouvoir⁸.

L'introduction, par la loi, d'un délai de prescription des recours des ayants droit, contre le possesseur en place, est très simple à concevoir. Elle aurait immédiatement pour effet de faire tomber un certain nombre de contentieux. Mais surtout, elle permettrait de faire travailler le temps au profit de la sécurisation foncière et non plus contre elle. Comme l'expliquait déjà Platon : à quoi bon s'agiter pour remplir un tonneau percé ? Commençons par boucher les trous et il n'y aura peut-être même aucun effort à faire pour qu'il se remplisse : il suffira d'attendre qu'il pleuve. En langage économique moderne, cela se dit : traiter le flux avant de traiter le stock.

Le délai de 30 ans en usage dans le code civil d'origine française, lui-même fondé sur d'anciennes coutumes, avait pour logique de couvrir la durée d'une génération afin de protéger les droits des

⁸ Des formules de vieillissement des documents circulent, de la même façon qu'il a pu exister en Europe au XVIII^e siècle des faussaires produisant de vieilles chartes à l'appui des revendications nobiliaires contre la montée des revendications paysannes.

héritiers mineurs à une époque où la majorité civile était tardive. Il pourrait être ramené à 20 ans, dans des sociétés où la majorité est à 18 ans⁹.

(3) Organiser l'enregistrement sécurisé à bas coût des petits papiers

La prescription des recours ne joue pleinement son rôle que si elle est accompagnée d'un enregistrement des mutations. Or, dans la réalité africaine, la plupart des mutations en milieu urbain se réalise aujourd'hui à travers une pratique théoriquement sans valeur légale, celle dite des « petits papiers ». Faute de disposer de statistiques pour un pays d'Afrique de l'Ouest, citons celles fournies par l'Observatoire foncier malgache sur les modes de formalisation des mutations de parcelles : titre foncier : 0,5% ; certificat foncier : 5,5% ; petit papier : 83% ; rien : 11%.

La pratique des « petits papiers » (en réalité des documents souvent édités en trois ou quatre exemplaires sur micro-ordinateurs), est donc devenue largement majoritaire. Elle est la manifestation de la recherche d'un état de droit au sein même des milieux populaires. Il est dramatique de les considérer de haut, de les juger comme de simples errements juridiques. Au plan juridique, justement, ce sont des *conventions sous seing privé*. Il n'en coûterait rien que la loi admette qu'ils engagent légalement leurs signataires (les parties et les témoins), toujours sous réserve du droit des tiers.

Il s'agit ensuite d'organiser officiellement leur enregistrement (afin de leur donner *date certaine*) et d'assurer correctement leur conservation, voire leur publicité par affichage à l'échelle de la commune ou du quartier. D'autant que sans attendre une loi, certaines communes officialisent déjà indirectement ces documents

⁹ Dans la République romaine primitive, il n'y avait pas d'héritier mineur à protéger puisque la propriété était de type lignager. Le délai de prescription des recours en matière immobilière n'était alors que de deux ans (loi des douze tables, 451-450 av. JC) : on considérait que si une famille (un clan) n'avait pas protesté deux années de suite contre l'empiètement d'une autre famille sur son terrain, c'est qu'il devait y avoir eu un accord entre les deux et un recours devenait impossible la troisième année.

sous couvert de *certification des signatures* et conservent elles-mêmes un double.

En allant plus loin, il serait même envisageable de former à bas coût des *greffiers de quartiers* chargés d'améliorer la rédaction de ces accords, en veillant par exemple à mieux donner la situation du terrain par rapport à son voisinage, à bien indiquer l'état civil des témoins, etc.

Evidemment, une loi peut fixer le seuil de valeur à partir duquel, la rédaction des actes de succession ou de mutation doit être rédigée par un notaire, seul capable de fournir une garantie suffisante, tout en demeurant dans la même logique¹⁰.

Par ailleurs, la poursuite des programmes d'adressage (Farvacque-Vitkovic, et al., 2005) dans les périphéries des villes, et la mise à disposition du public (au seul coût marginal de reproduction) des ortho-photos et des extraits de vues satellitaires, permettraient à chacun de mieux situer le terrain, pour un coût bien moindre que ceux de plans cadastraux précis, mais jamais mis à jour.

(4) Développer la fiscalité foncière annuelle sur le modèle primitif du RFU

Si la propriété individuelle fut si bien sécurisée en Europe, en l'absence de tout cadastre et de toute intervention administrative, c'est grâce à l'impôt. Être propriétaire, c'était d'abord avoir l'obligation de payer toutes sortes de redevances chaque année. Or, on ne se bat pas pour payer l'impôt. Cette expérience historique vaut pour toutes les situations où la propriété résulte de la construction d'un consensus social, et non d'une conquête militaire. L'impôt est alors un merveilleux outil de sécurisation puisqu'il rapporte de l'argent à la collectivité publique au lieu de lui en coûter.

Pas besoin d'un cadastre topographique pour cela. Depuis des siècles, dans de multiples régions du monde, une simple liste des contribuables suffit. D'ailleurs, au sens originel, le mot *cadastre* ne

¹⁰ Les notaires actuels sont eux-mêmes les lointains descendants des écrivains publics, l'*Adoul* marocain traditionnel fournissant l'exemple d'une image intermédiaire : mi écrivain public, mi notaire.

désigne qu'une liste de contribuables (étymologie grecque *kata stikhos* = succession de lignes, registre). Les premiers temps de l'expérience du *registre foncier urbain* béninois ont montré à nouveau s'il le fallait, qu'il n'était pas utile de disposer d'un levé topographique précis pour asseoir l'impôt de manière à peu près équitable, pourvu qu'on ait la volonté politique de le faire.

Cependant, pour que l'impôt foncier annuel exerce, de facto, un effet de sécurisation, il faut qu'il repose, dans les textes juridiques et fiscaux, non pas *sur l'occupant*, mais bien *sur le propriétaire ou, à défaut, sur l'occupant* du terrain. Il convient également de prévoir que, si le véritable propriétaire se manifeste et fait valoir ses droits, après avoir laissé l'occupant payer l'impôt à sa place, il doit d'abord rembourser à cet occupant les impôts que celui-ci aura payés pour lui des années durant.

En pratique, dès lors que le principe de présomption de domania-
lité est abandonné (point 1), et que celui de prescription des recours est adopté (point 2), l'impôt foncier annuel devient, un outil de sécurisation massive car il conduit à délivrer chaque année des récépissés fiscaux aux contribuables devenus ainsi des présumés propriétaires.

Dans un premier temps, ce sont évidemment les quartiers réguliers, de plus grandes valorisations, qui doivent être soumis à l'impôt, avant que le système ne s'étende à tous les quartiers où existe, *de facto*, une valorisation monétaire minimale du foncier.

Quant au niveau d'imposition, il serait sans doute réaliste de le fixer autour de un pourcent de la valeur vénale effective, sur un modèle à l'américaine de type *property tax*. L'utilisation, souvent prévue par les textes, de la valeur locative, sur le modèle européen, est doublement absurde, puisqu'il ne s'explique en Europe même que par pesanteur historique.

(5) Ramener le titre foncier au rang de preuve et non de fondement de la propriété

La critique du système de l'immatriculation et des titres fonciers ne signifie pas qu'il faille remettre en cause ceux qui existent. Il est seulement proposé d'en relativiser la validité, de cesser d'y voir *la*

preuve absolue d'un droit imprescriptible ; de cesser de faire prévaloir une doctrine juridique sur le réel.

Dans les villes d'Afrique de l'Ouest, beaucoup de terrains, autrefois immatriculés et titrés, sont en effet occupés par de lointains héritiers des propriétaires légaux sans que les successions n'aient jamais été régularisées. D'autres ont été vendus de la main à la main pour éviter des coûts de mutation trop élevés. Beaucoup font enfin l'objet d'occupations de fait, elles aussi paisibles et fort anciennes.

La reconstitution de toutes ces situations dans le cadre du droit positif actuel et en l'état de la documentation foncière disponible, est une vue de l'esprit. Une régularisation progressive par voie de certification (point 6) serait plus réaliste et aurait l'avantage de ménager les droits des tiers dans une période transitoire.

(6) Délivrer à la demande des certificats de possession non opposables aux tiers

La délivrance, à la demande, après enquête de voisinage, sur le modèle malgache, de *certificats de possession* foncière constituerait, à bas coût, un facteur d'accélération des processus de sécurisation, à condition que l'ensemble du cadre législatif soit mis en cohérence :

- Le certificat ne doit pas être *opposable aux tiers* (pour préserver les intérêts des mineurs et des absents) mais, en contrepartie, il doit évidemment exister un délai de *prescription* des recours (point 2).
- Le certificat constate un *consensus de voisinage* sur l'existence d'une possession paisible d'un ayant-droit sur un terrain déterminé. À défaut de cadastre, il localise le terrain sur un extrait de photographie aérienne ou satellitaire, ou par GPS. À défaut de clôtures, le bornage par consentement mutuel de voisinage est autorisé.
- La procédure et la délivrance du document sont menées à l'échelon d'un guichet communal (voire de quartier, dans une grande métropole). Un double du document y est conservé pour une durée au moins égale à celle du délai de prescriptions.

- L'enregistrement des mutations au même guichet (point 3), n'est pas fiscalisé. Elles y reçoivent *date certaine* et les signatures sont authentifiées. Le contenu du document n'est pas validé par une Autorité ; il demeure de la seule responsabilité des signataires.
- Le fait que le terrain ait été autrefois *immatriculé* et/ou *titré* n'interdit pas d'y attribuer des certificats de possession aux occupants actuels : comme tout autre ayant droit, le propriétaire titré qui réapparaîtrait disposerait du délai de la prescription pour faire valoir ses droits (point 5).

(7) Relativiser la propriété foncière, sécuriser tous les droits¹¹

Il prévaut en Afrique une vision monolithique de *la* propriété privée du sol qui est en décalage avec la pratique des droits de propriété dans les économies développées.

La sécurisation n'implique pas que tous les droits fonciers soient entre les mains d'un unique individu. Cette sécurisation serait, au contraire, moins conflictuelle si d'autres droits contrebalançant ceux du propriétaire étaient sécurisés dans le même mouvement. Aussi bien des droits publics (droits de l'urbanisme et de l'environnement, contribution aux coûts des réseaux, etc.) que des droits privés (droits des voisins, droits de passage, etc.). Un droit de la copropriété, adapté aux villes africaines, reste également à (re)écrire, pour les habitats collectifs populaires dont le nombre se multiplie et qui connaissent des situations de dégradation accélérée des parties communes.

En particulier, il ne peut y avoir sécurisation des droits du propriétaire, sans sécurisation des droits des différents types de locataires sur le même terrain. Pour ce faire, l'éventuelle interdiction légale de la location des terrains non titrés doit être levée et la pratique de l'enregistrement en mairie des actes de location, encouragée.

L'idée que la location, loin d'être un archaïsme, est au contraire une caractéristique fréquente des villes les plus développées et

¹¹ Voir Joseph Comby, *L'impossible propriété absolue* (Comby, 1990).

qu'elle n'a rien d'antisociale si certaines garanties sont aussi données au locataire, mérite d'être popularisée.

(8) Clarifier les conditions d'exercice des droits collectifs

La question des droits collectifs traditionnels qui s'exercent sur la terre, est au centre des débats sur les politiques de sécurisation foncière en milieu rural. Elle est par contre souvent ignorée par les politiques foncières urbaines. L'urbanisation nouvelle se réalise pourtant sur d'anciens espaces ruraux qui ne sont pas sans droits et, comme partout, ce sont les espaces de contact entre foncier rural et foncier urbain, les espaces de transition de l'un dans l'autre, qui cumulent les plus grandes difficultés.

Trois types de dysfonctionnement se mettent alors en place, en fonction des rapports de force en présence :

1. La négation pure et simple des droits collectifs par une Administration qui se réfugie derrière le principe de domanialité, pour prendre possession de l'espace périurbain et, souvent, l'attribuer à des aménageurs parapublics qui partageront les plus-values entre financement de quelques travaux et *attributaires* privilégiés.
2. La négociation directe, plus ou moins opaque, d'acquisitions de terres agricoles, auprès des autorités coutumières du lieu, par des urbains aisés et bien introduits, qui se présenteront le cas échéant comme des *agrobusiness men* et planteront quelques arbres pour faire la preuve d'une *valorisation* en vue d'une procédure de formalisation auprès de l'administration et de la captation des futures plus-values.
3. La transformation du détenteur de l'autorité coutumière en grand propriétaire qui organisera à son profit le lotissement sauvage de l'espace qu'il contrôlait (souvent en damier, sans même réserver l'emplacement d'une future viabilisation), afin de bénéficier directement de la plus-value, quitte à en redistribuer une partie à sa clientèle ethnique.

La formalisation, en amont, des droits fonciers collectifs ruraux, dans les grandes périphéries urbaines, représente donc un enjeu stratégique. Celle-ci ne doit pas tant porter sur la délimitation des

espaces concernés que sur la définition de ces droits et sur leur mode d'exercice.

Cela revient à rédiger des éléments de droit coutumier considérés comme valides et à fixer les règles de fonctionnement des collectifs. Sous la pression de la marchandisation des rapports sociaux, les chefferies traditionnelles changent nécessairement de nature. Plutôt que de les ignorer, pourquoi ne pas les faire entrer, elles aussi, dans l'état de droit : Qui en fait partie ? Comment les décisions sont-elles prises ? Comment sont-elles exprimées¹² ? Il s'agit en particulier d'éviter que le chef d'un collectif coutumier ne se transforme indûment en grand propriétaire individuel.

(9) Accueillir le flux de l'urbanisation nouvelle avant de s'attaquer au recasement des secteurs mal lotis

De même qu'il est nécessaire de s'assurer de la formalisation du *flux* des mutations avant s'attaquer à la formalisation du *stock* des droits existant, il faut commencer par organiser le *flux* de l'urbanisation nouvelle avant d'engager le réaménagement du *stock* de l'urbanisation anarchique existante. Pour une raison simple : il est considérablement moins coûteux d'organiser l'accueil de 1000 logements nouveaux en terrain vierge que de *viabiliser a posteriori* une zone d'urbanisation anarchique existante. C'est pourtant cette politique à courte vue (politique de gribouille) qui est presque toujours mise en œuvre, car il est possible d'occulter le flux quotidien des nouveaux immigrés qui convergent vers les villes, alors qu'il est impossible de ne pas voir les quartiers existants d'habitat précaire.

Tant qu'une production de trames viaires susceptibles d'accueillir l'urbanisation nouvelle n'est pas mise en place, il est certain que la situation ne peut que s'aggraver : on retrouve ici le syndrome du tonneau percé évoqué au point 2.

¹² La pratique canadienne des *traités modernes* jusque dans les périphéries urbaines, mériterait peut-être certaines mises en parallèle éclairantes. Il serait possible d'évoquer également les *bourgeoisies* suisses qui ne reconnaissent pas les mêmes droits aux vieux habitants et aux nouveaux résidents d'une commune.

(10) Se résoudre à organiser une sécurisation foncière à deux vitesses

L'investisseur qui achète un terrain pour construire un immeuble de bureaux a évidemment besoin d'une sécurité foncière immédiate. À côté du *certificat* délivré sur la base du témoignage des voisins, mais sous réserve de respecter les droits des tiers, il reste donc indispensable de disposer d'un *titre foncier garanti par l'Etat* (Comby, 2012).

À l'inverse du titre foncier actuel, il ne viserait pas à *purger* d'autorité, toutes les voies de recours des tiers (ayants droit absents ou mineurs, droits coutumiers négligés, etc.) mais l'Etat ferait son affaire de ces recours pour les indemniser le cas échéant. Le surcoût de cette garanti, justifié par le gain de sécurité qu'elle apporterait, serait reporté sur l'acquéreur comme une sorte de prime d'assurance.

Joseph COMBY
Novembre 2012

Bibliographie

- Colin, J.-P., Le Meur, P.-Y., & Leonard, É. (2009). *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*. Paris: Karthala
- Comby, J. (1990). L'impossible propriété absolue *Un droit inviolable et sacré*: ADEF
- Comby, J. (1995). Comment fabriquer la propriété ? *Études foncières*, 66.
- Comby, J. (1997). La gestation de la propriété. In M. Falque & M. Massenet (Eds.), *Droits de propriété et environnement*. Paris: Dalloz
- Comby, J. (1998). Cadastres exquis. *Courrier de la Planète*.

- Comby, J. (2005). Le foncier et la ville. In N. Boumazar (Ed.), *Villes réelles, villes projetées. Villes maghrébines en fabrication* (pp. 599-606). Paris: Maisonneuve et Larose
- Comby, J. (2011). Évaluation de la réforme foncière malgache. Disponible sur le site de l'Observatoire foncier de Madagascar
- Comby, J. (2012). Les limites du modèle malgache. *Études foncières*, 158.
- Comby, J., & Renard, V. (1996). *Les politiques foncières*. Paris: Presses Universitaires de France
- Durand-Lasserre, A., & Le Roy, E. (2012). La situation foncière en Afrique à l'horizon 2050
- Farvacque-Vitkovic, C., Godin, L., Leroux, H., Verdet, F., & Chavez, R. (2005). *Adressage et gestion des villes*. Washington D.C.: The World Bank
- Harissou, A. (2011). *La terre, un droit humain*. Paris: Dunod
- Madjarian, G. (1991). *L'invention de la propriété, de la terre sacrée à la société marchande*. Paris: L'Harmattan
- Teyssier, A., & Ravelomanantsao, Z. (2008). Une réforme foncière face à la faillite du système Torrens. *Études foncières*, 134.

CHAPITRE 7

Sécurisation foncière : construire les outils d'une stratégie

Michel Max RAYNAUD

Professeur à l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Montréal et directeur de l'Observatoire Ivanhoé Cambridge du développement urbain et immobilier

La question des villes et du foncier¹ urbain**L'informalité, une étape du développement des villes**

Dans la littérature, l'informalité est décrite comme le mal absolu, la fatalité qui toucherait exclusivement les villes du Sud, impuissantes à résorber le phénomène (Davis, 2006; Neuwirth, 2006; Jenkins, Smith, & Wang, 2007). « La mémoire installe le souvenir dans le sacré, l'histoire l'en débusque » écrit Pierre Nora (1984). L'informalité n'est ni une particularité du développement urbain des villes du Sud, pas plus qu'il n'est une fatalité insurmontable. En fait toutes les villes du monde ont traversé ou traversent des histoires et des évolutions semblables dans leur développement (Raynaud, 2012).

Nous jouissons aujourd'hui dans nos villes du Nord d'un confort et d'une sécurité qui nous font oublier notre propre histoire. Nous avons idéalisé nos territoires urbains. Nous percevons bien des inégalités, des injustices. Nous savons cependant que les moyens dont nous disposons dans nos sociétés permettront, à plus ou

¹ Le terme « foncier » dans cet article est entendu comme « système de ressource » que les individus utilisent, s'approprient ou partagent.

moins long terme, d'en réduire les effets les plus criants. Nous avons simplement oublié l'histoire de nos villes. Françoise Choay, note avec justesse que « la société industrielle [celle née de la révolution industrielle] est urbaine. La ville est son horizon. [...] ». On cite souvent cette formule en oubliant la suite : « Et pourtant, elle échoue à aménager ses lieux » (Choay, 1965). En effet, la ville n'a jamais été capable de résorber en temps réel le flot d'immigration venu s'échouer sur ses limites ou dans les immeubles vétustes de ses centres anciens. Nous avons oublié qu'il y a peu de temps encore, les bidonvilles campaient aux portes des grandes métropoles européennes (Chevalier, 1950; Engels, 1969), les taudis ou les *slums* pourrissaient le cœur des villes nord américaines (Mayer & Wade, 1969; Kouwenhoven, 1972). Les épidémies ne sont pas le seul apanage des villes informelles du Sud. Elles ont touché aussi les villes du Nord (Chevalier, 1958). Toute informalité résulte d'une croissance trop rapide pour que les politiques urbaines puissent l'absorber, pour que l'économie s'en occupe en donnant les moyens aux villes de la résorber. Les croissances des économies du Nord ont finalement résolu, du moins formellement, les phénomènes des taudis et des bidonvilles². Les possibilités d'une croissance économique exceptionnelle et les pouvoirs des politiques, ont permis les mises en œuvre de solutions.

Ce retour sur l'histoire des villes du Nord devrait nous aider à regarder les villes du Sud avec peut-être plus d'humilité dans nos jugements ; cesser de penser l'informel comme une aberration du développement urbain « des autres », alors qu'il n'en est qu'une étape ; une étape douloureuse pour les populations qui la vivent, mais une étape qu'il faut s'efforcer de transformer. La différence entre les bidonvilles du Sud et ceux du Nord, ne réside donc pas dans leur exception, mais dans leur ampleur face à deux impossibilités auxquelles font face les pays qui les subissent. D'abord, la rapidité de la croissance urbaine. L'explosion démographique urbaine que Londres ou Paris ont connu au XIX^{ème} siècle n'est en rien comparables avec celle, que connaissent actuellement les villes

² L'hiver 1957 a frappé les bidonvilles autour de Paris et le bidonville de Nanterre (banlieue ouest de Paris) a subsisté jusqu'au début des années 1960.

du Sud. Ensuite, la faiblesse de la croissance économique. Exceptionnelle dans les pays du Nord, la croissance économique a permis aux États d'investir massivement dans le développement des villes pour résorber techniquement les bidonvilles et les taudis. Rien de comparable dans les États du Sud, qu'ils soient comme les États africains spoliés par le remboursement de leurs dettes, ou les États sud-américains à peine sortis de régimes totalitaires et corrompus, ou les deux.

Or, il n'y a pas de développement possible sans le développement des villes. Et le développement des villes ne peut se faire sans le développement du niveau de vie des citoyens, sans la contribution de tous aux moyens financiers des villes par les taxes et l'impôt ; et, ne l'oublions pas, sans une gestion saine et juste des finances publiques. Le foncier, sa sécurisation pour chaque citoyen, est la clé de ce développement. Le cercle vicieux dans lequel les villes du Sud se trouvent prises peut se résumer dans l'image maintenant tristement célèbre des *gated communities*³ qui s'autogèrent hors du développement de la ville et qui se protègent de l'informel environnant tout en exploitant, en dehors de l'économie officielle, la misère qui y loge.

Nature du foncier urbain

Si la réflexion sur le foncier dans les pays d'Afrique sub-saharienne s'est principalement intéressée jusqu'ici au foncier rural, ce n'est pas sans raison. La problématique du foncier rural reste dans les limites d'une gestion locale. Comme dans toute stratégie foncière les enregistrements cadastraux restent difficiles à créer et à gérer. Les actes de propriétés sont inexistantes voir impossibles à établir de façon fiable. Les coutumes contredisent ou empêchent des pratiques imposées administrativement. Mais il n'en demeure pas moins que, malgré sa grande complexité, l'objectif du foncier

³ Il faut dans la réflexion menée sur le développement impossible des villes du Sud, dépasser l'idée que les *gated communities* sont des développements uniquement destinés aux populations riches. Il existe autant de types de *gated communities* qu'il y a de niveaux économiques. Il serait par exemple intéressant que les chercheurs examinent les *slums* avec les mêmes outils et avec les mêmes échelles de jugements que celles qu'ils utilisent pour les *gated communities*.

rural reste dans les limites d'un projet de nature principalement locale autant dans son implantation que dans son impact : permettre à chaque individu, famille ou communauté, installé sur un territoire défini, de sécuriser son habitation, son outil de production et d'en assurer la pérennité d'usage dans sa transmission. Tout cela circonscrit dans un territoire et un milieu communautaire précis et souvent stable. De plus le problème du foncier rural se pose principalement en termes de droits d'occupation, d'exploitation des ressources et de transmission, et non en termes de surconcentration, d'occupation illégale et de risques sanitaires, comme dans le cas du foncier urbain. Cela ne signifie pas que dans le cas du foncier rural, on se trouve confronté à une problématique plus simple que dans celui du foncier rural, mais l'erreur a probablement été jusqu'ici de penser que passer du foncier rural au foncier urbain signifiait simplement changer d'échelle. Or, entre le foncier rural et le foncier urbain, la différence n'est pas d'échelle, mais de nature. Les aménagements de ville, grâce à la gestion du foncier, jouent à la fois sur le plan local, sur le plan national et sur le plan international dans le cadre de l'économie-monde.

Le foncier urbain comme enjeu économique global

Avant tout, les villes sont, selon la formule de Fernand Braudel, « autant de transformateurs électriques : elles augmentent les tensions, elles précipitent les échanges, elles brassent sans fin la vie des hommes » (Braudel, 1967). Relais indispensable dans le développement économique d'un pays, « la ville crée l'expansion, autant qu'elle est créée par elle ». Dans le système des échanges mondiaux, la ville joue un rôle central. Il n'y a pas d'échange possible, donc pas de développement économique, culturel d'un pays sans l'existence de ses villes. Les circuits des échanges passent par le réseau des villes, et, d'une certaine façon, imposent à toute ville qui participe à ce circuit d'échanges, de se mettre en situation de compétition avec ses rivales. Dans la gestion de son territoire, la ville doit donc répondre à un niveau international. Dit autrement, elle doit se donner les moyens d'accueillir des développements immobiliers de prestige, favoriser l'installation de sociétés commerciales

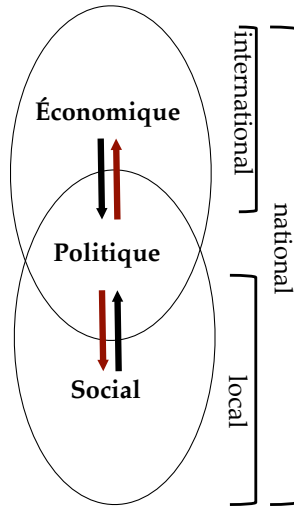
et culturelles, se doter d'architecture qui permet d'affirmer son image dans la compétition des images des autres villes. Au niveau de sa gestion, le pouvoir politique doit garantir la stabilité et la sécurisation de l'investissement. Le foncier est l'outil qui permet au politique d'assurer ces garanties. Les lois qui en régissent l'acquisition, le droit et l'usage doivent être en cohérence avec les lois des autres villes du monde. En ce sens le foncier d'une ville échappe à une pure logique locale.

Le foncier urbain comme enjeu social

La ville est aussi le lieu de vie quotidien des citoyens qui y résident. Le foncier assure pour chaque citoyen le droit à la sécurité d'installation pour vivre dignement et élever sa famille. Il conditionne ses capacités à l'emprunt et son accès équitable aux biens essentiels. Il définit sa juste participation par l'impôt pour contribuer au bien être commun et subventionner les services publics. Au niveau local, les règles régissant le foncier peuvent dépendre des lois particulières d'une société, de ses valeurs et de ses coutumes tout autant que des règlements nationaux. L'efficacité d'une gestion foncière est donc à la fois dépendante des lois nationales, mais aussi de sa capacité à intégrer des pratiques locales ou traditionnelles aux lois et règlements ; de se mettre en correspondance avec les valeurs et les cultures des citoyens.

Le foncier urbain comme enjeu politique

Le politique assure par le contrôle juridique et réglementaire qu'il exerce sur le foncier des villes, la collecte équitable des taxes, la sécurité publique pour tous, ainsi que les aménagements fonctionnels et techniques indispensables à la salubrité et à la viabilité des installations. C'est par le politique que passe et se distribue la richesse sous forme de biens et de services. Le foncier permet au politique d'identifier l'individu économique et social. Il est la preuve de son existence urbaine. Son adresse permet autant de définir son niveau de participation financière que son approvisionnement en services, qu'il s'agisse d'une entreprise ou d'une famille.



Sch.1 : Principe de l'équilibre des enjeux (Raynaud)

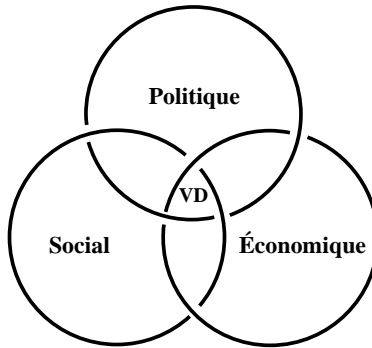
Ce qui conduit à un autre principe des flux et des échanges entre les trois niveaux, local, national et international. En liant l'économique et le social, le politique permet le développement et l'aménagement des villes pour rayonner au niveau international et assurer leur présence au milieu des autres villes, tout en construisant un cadre de vie local de qualité pour les citoyens (Sch.1).

Esquisse d'une ville durable

Depuis Brundtland et le célèbre rapport qui porte son nom, il est devenu banal de définir tout développement durable à l'aune des trois composantes que sont le social, l'économique et l'écologique. L'écologie est devenue à tel point une idéologie dominante, que la ville durable du Nord se confond avec une « ville verte ». Nous retrouvons dans cette confusion, l'idéalisation des villes du Nord que nous évoquions plus haut. Rester dans ce paradigme, et surtout dans son interprétation détournée, non seulement ne rend pas compte de la réalité du développement durable, mais surtout ostracise tout un monde pour lequel les priorités urbaines ne se mesurent pas en espaces verts ou en pistes cyclables. Ce qui est le plus dommageable pour les villes du Sud, c'est de croire que la

durabilité passe essentiellement par le modèle écologique du Nord, c'est-à-dire par un dogme du développement environnemental. Pour reprendre la comparaison que Claude Lévi-Strauss établit entre « histoire cumulative » et « histoire stationnaire » (1987) ou la défense de « la démocratie des autres » que fait Amartya Sen (2005), il faut cesser de regarder le modèle occidental comme le modèle universel du progrès ou de la justice.

Le modèle de développement durable appliqué pour la ville est aujourd'hui conditionné par l'écologie et l'environnement. Dans ces conditions, 80% des villes du Sud ne répondront jamais à ce modèle. Il faudrait peut-être considérer un développement durable de la ville dans lequel l'aménagement géré par le politique viendrait se combiner avec le social et l'économique (Sch.2). Le défi pour les villes du Sud, est donc de renforcer le politique.



*Sch.2 : Schéma de la ville durable (VD)
(Raynaud d'après Guilbaud)*

La sécurisation foncière comme enjeu du développement des villes d'Afrique sub-saharienne

Constat d'un déséquilibre

Le dénominateur commun qui rend possible et durable la politique urbaine est le foncier. La sécurisation foncière permet autant au niveau économique que social de pérenniser les installa-

tions de commerce et les institutions, et d'assurer la sécurité des biens et des personnes.

La sécurité foncière⁴ est reconnue comme un droit humain universel (ONU, 1966). En Afrique sub-saharienne, la sécurisation foncière urbaine est un enjeu fondamental du développement économique et social de ses villes. Pas de développement sans gouvernance du foncier et pas de développement durable des villes (viable, vivable et équitable) sans sécurisation foncière des populations urbaines. Aujourd'hui, 70% des habitants des zones urbaines vivent dans des établissements informels ou dans des taudis (UN-Habitat, 2008b). La sécurisation foncière est impliquée dans la réalisation des trois cibles de l'Objectif 7 des *Objectifs du Millénaire pour le Développement - Assurer le développement durable*⁵.

Dans les 10 ans à venir (2010-2020) les villes d'Afrique sub-saharienne auront à accueillir entre 180 millions et 210 millions d'habitants supplémentaires (UN-Habitat, 2010). En 2050, 60% des Africains vivront dans les villes. Cette vitesse de croissance actuelle des villes d'Afrique sub-saharienne n'a plus rien de commun avec celle des villes occidentales au XIX^{ème} siècle. Sans une croissance économique suffisante et sans politique urbaine et foncière cohérente, les villes africaines deviennent des conurbations incontrôlables et échappent à toute gestion des sols et des services. Le résultat est un développement qualifié d'«informel» et d'«illégal» qui met une population de plus en plus importante dans l'incapacité de participer au plein développement de leur vie, de leur ville et de leur pays. Une «informalité» et une «illégalité» qui se définissent d'abord en

⁴ « person or household can be said to have secure tenure when they are protected from involuntary removal from their land or residence, except in exceptional circumstances, and then only by means of a known and agreed legal procedure, which must itself be objective, equally applicable, contestable and independent. Such exceptional circumstances might include situations where the physical safety of life and property is threatened, or where the persons to be evicted have themselves taken occupation of the property by force or intimidation. » (UN-Habitat, 2003 : 168)

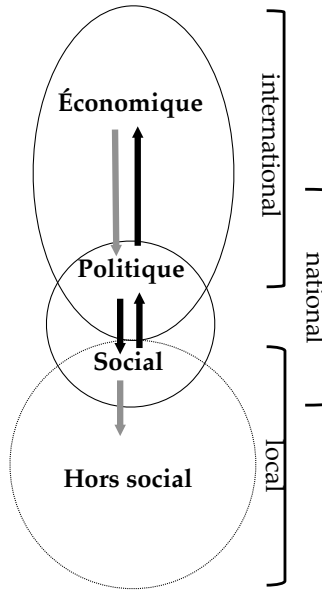
⁵ 1/ Intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales ; 2/ Réduire de moitié d'ici 2015 le pourcentage de la population qui n'a pas accès à un approvisionnement en eau potable ni à des services d'assainissement de base ; 3/ Améliorer sensiblement d'ici à 2020 les conditions de vie de 100 millions d'habitants des taudis.

référence à la composante foncière, c'est-à-dire hors de tout registre foncier. L'absence d'une sécurisation foncière entretient, au-delà de l'engrenage de la pauvreté (Moser, 1998), le développement d'une économie parallèle considérable qui fragilise les populations et ne contribue pas à la gouvernance des villes et à la richesse des pays. L'importance même de cette économie parallèle constitue un véritable atout jusque là sous-estimé et qui devrait inciter à ne plus regarder le monde jugé informel comme marginal⁶.

Le modèle foncier colonial de type occidental, conservé après les indépendances, faisant appel aux outils politiques et techniques que sont les relevés cadastraux et les lois qui les réglementent, n'est pas adapté à la réalité des villes africaines. L'élaboration d'un cadastre reste hors de portée pour la plupart des États. C'est un processus trop long et coûteux en fabrication et en maintenance. Mais surtout, l'occupation foncière basée sur les seuls droits et titres de propriété exclut *de facto* toute autre forme de droit d'occupation des sols : d'usage, coutumiers, religieux... En conséquence, « l'action publique foncière ne structure donc [...] que la ville utile, centrale et résidentielle. Elle ignore la ville populaire, la ville foncièrement et urbanistiquement inutile, c'est-à-dire les quatre cinquième de la ville en superficie et population » (Tribillon, 2002). Si nous reprenons et appliquons aux villes d'Afrique sub-saharienne les principes de l'équilibre des enjeux (économiques, sociaux et politiques) de la ville, on constate au niveau de la « ville ignorée » la rupture d'un équilibre des échanges entre le social et l'économique. Cette rupture réduit l'importance nationale du pouvoir politique dans son rôle de gestionnaire du bien commun et son rôle de gestionnaire de l'image internationale de la ville (Sch.3). Cela peut aller jusqu'à la création de véritables *gated towns* comme la *Cité du fleuve* à Kinshasa (Congo) ou de *gated business district centers*⁷.

⁶ Sur l'importance jusqu'ici sous-estimée de l'économie informelle voir *Boomtown slum* dans *The Economist* décembre 22 2012 (pages 72-76) ou Robert Neuwirth : http://www.ted.com/talks/robert_neuwirth_the_power_of_the_informal_economy.html (consulté le 10 janvier 2013)

⁷ Voir la note 2.



Sch.3 : Déséquilibre des enjeux et situation de l'informel (Raynaud)

Depuis les années 1980, certains gouvernements avec l'aide internationale ont mis en place des programmes d'attribution des titres individuels de propriété, visant à assurer la sécurité foncière et à stimuler le financement public ou privé des aménagements urbains (Mayo & Angel, 1993; H. De Soto, 2000). Avec un recul de vingt ans, ces programmes, pour certains associés à des programmes de digitalisation des cadastres, se sont révélés peu efficaces, voire inapplicables pour résorber la précarité foncière et réduire la pauvreté (Payne, et al., 2009; Durand-Lasserre, 2011; Michel, Denis, & Soares-Gonçalves, 2011). Il est aujourd'hui clairement démontré que l'attribution de titres individuels de propriété d'une installation informelle n'est pas la panacée. Dans ce type de stratégie, le politique va chercher à agir sur le « hors social », sans transformer le « hors social » en social. Le hors social reste en dehors de tout développement, de toute participation. La raison tient peut-être au fait que le foncier comme objet ne répond à aucun projet possible en dehors du don de l'objet lui-même.

Le foncier comme projet

L'*Initiative sur les politiques foncières* menée conjointement par l'Union Africaine, la Banque Africaine de Développement et la Commission Économique pour l'Afrique des Nations Unies, marque une volonté de changement stratégique qui devrait permettre de construire une politique foncière cohérente avec un développement durable de la ville, la sécurisation foncière étant la variable essentielle de la durabilité (CUA-CEA-BAD, 2010) :

- « équilibrer les priorités en faveur des pauvres et les dynamiques du marché dans un cadre de gouvernance foncière urbaine : *gérer en commun les intérêts concurrents* [nous soulignons] pour l'accès à la terre en faisant intervenir les institutions de droit public, coutumière, religieuse, communautaire... »;
- « reconnaître la légitimité des systèmes fonciers autochtones »;
- « impliquer les acteurs gouvernementaux et les organisations de la société civile »;
- « s'inspirer des pratiques et des instruments novateurs mis au point localement ».

Pour répondre aux nouvelles directions souhaitées par cette *Initiative sur les politiques foncières* et assurer une sécurité foncière durable, les solutions doivent tenter de concilier deux nécessités apparemment contradictoires : d'un côté l'aménagement de la ville autoritariste qui veut que la décision vienne d'en haut (*top-down*), de l'autre l'autogestion par les habitants eux-mêmes qui veulent devenir les acteurs de leur propre installation (*bottom-up*).

Loin d'être contradictoire, il a été démontré, notamment par les travaux de la Prix Nobel Elinor Ostrom sur *La gouvernance des biens communs* (2010), qu'en s'appuyant sur les capacités des individus et des groupes à établir localement les bases opérationnelles de leur propre gouvernance, il devient possible de construire une politique d'aménagement qui satisfasse à la fois les politiques d'aménagement voulues par les États et réponde aux besoins et aux valeurs du plus grand nombre d'habitants. Les formes d'auto-gouvernance souvent anciennes et efficaces que se sont construites des groupes ou des collectivités laissées hors des circuits officiels ou étatiques, se révèlent utiles pour recueillir une information souvent diffuse ou

difficile d'accès, pour réduire le coût d'application et de surveillance et surtout pour répartir équitablement les droits d'appropriation (Ostrom, 2010), dans notre cas d'appropriation foncière.

Le foncier cesse alors d'être considéré comme un pur objet dépendant de l'arpentage et des réglementations. Il cesse d'être un simple objet distribué ou confisqué par un pouvoir discrétionnaire. Le foncier devient un projet ; à la fois projet d'implantation et de vie urbaine au sein d'un groupe, d'une communauté, d'un quartier et d'une ville. D'un autre côté pour le pouvoir, le foncier comme projet permet toujours de construire de nouvelles règles institutionnelles construites sur des choix collectifs. Le foncier comme projet permet de répondre à la *gouvernance foncière urbaine*.

Des outils de gestion au service du foncier comme projet

Changer d'approche de la gestion du foncier

Un projet urbain réussi est un projet accepté et partagé par tous. Cela nécessite de comprendre la nature, le rôle et l'impact contextuels, tant individuellement que groupés, des parties prenantes dans l'acceptabilité et l'appropriation du projet ; c'est-à-dire connaître les facteurs qui permettent d'identifier et si possible d'anticiper les objectifs stratégiques du maximum de parties prenantes, individus ou groupes, agissant ou touchés par le projet, qui possèdent leurs valeurs et leur savoir empirique (élus, citoyens ou professionnels et décisionnaires) dont les enjeux dans le projet peuvent parfois être concurrents ou divergents.

Cela signifie que le projet à réaliser, celui de gérer le foncier comme une ressource commune dans le but d'une sécurisation des individus, ne peut être laissé aux seuls décisionnaires, politiques et techniciens. Ce changement de point de vue, qui inclut toutes les parties prenantes sans exception, largement étudié dans le domaine de la gouvernance des biens communs, peut être utilisé avec profit dans les projets urbains et la gestion du foncier, clé de l'aménagement. Nous avons pu relever des complémentarités entre le modèle de gouvernance des biens communs et les modèles de

gestion des parties prenantes. Le modèle de gouvernance des biens communs pose les bases « d'une théorie de l'action collective auto-organisée » qui complètent « les théories existantes de l'action collective organisée extérieurement : la théorie de la firme et la théorie de l'État » (Ostrom, 2010 : 75). Il ajoute une dimension éclairante aux modèles de gestion des parties prenantes utilisés en aménagement urbain, issus des théories de la firme.

La théorie de l'action collective auto-organisée fournit au gestionnaire, dans le cas de la gestion du foncier dit « informel », le moyen de renverser le sens de la problématique d'une gestion « étatique » :

« Les modèles que les scientifiques sociaux tendent à utiliser pour analyser les problèmes de ressources communes ont l'effet pervers de préconiser une centralisation accrue de l'autorité politique. Premièrement, les individus utilisant les ressources communes sont perçues comme étant capables d'une maximalisation à court terme mais pas à long terme. Deuxièmement, ces individus sont considérés comme se trouvant dans un piège dont ils ne peuvent s'extraire sans qu'une autorité externe leur fournisse une solution. Troisièmement, les institutions que les individus ont éventuellement établies sont ignorées ou rejetées sous le prétexte qu'elles sont inefficaces, sans qu'il soit examiné comment ces institutions peuvent les aider à acquérir de l'information, à réduire les coûts de surveillance et d'application et à allouer équitablement les droits d'appropriation. Quatrièmement, les solutions présentées comme devant être imposées par « le » gouvernement sont elles-mêmes basées sur des modèles de marchés idéalisés ou d'États idéalisés. » (Ostrom, 2010 : 256)

Selon la théorie développée par Ostrom, il est possible de partir des groupes constitués, en s'appuyant sur leurs connaissances et leurs pratiques déjà mises en place de façon empirique et de comprendre leurs besoins et leurs valeurs. Cela ne signifie pas que la solution en sortira nécessairement avec facilité, et même qu'elle trouvera une issue immédiate sans conflit. Cela veut dire qu'en construisant une solution qui réponde aux projets communs des groupes des citoyens, il devient possible de construire de nouvelles règles de répartition, d'appropriation et d'usage du foncier urbain, à partir d'un « droit public comme reconnaissance de la légalité d'une négociation » (Ostrom, 2010 : 140).

Gérer avec les parties prenantes pour gérer le projet foncier comme bien commun

La gestion de projet, née de la théorie de l'entreprise (Coase, 1937), a, depuis trois décennies, intégré progressivement la notion de parties prenantes (Freeman & Reed, 1983) et en développe une théorie de plus en plus présente (Littau, Jujagiri, & Adlbrecht, 2010), au point que les parties prenantes font aujourd'hui partie de toute construction stratégique de la gestion du projet urbain.

Parmi les nombreuses définitions, celle que propose Frooman pour identifier les parties prenantes revient à poser à trois questions essentielles (1999 : 191) :

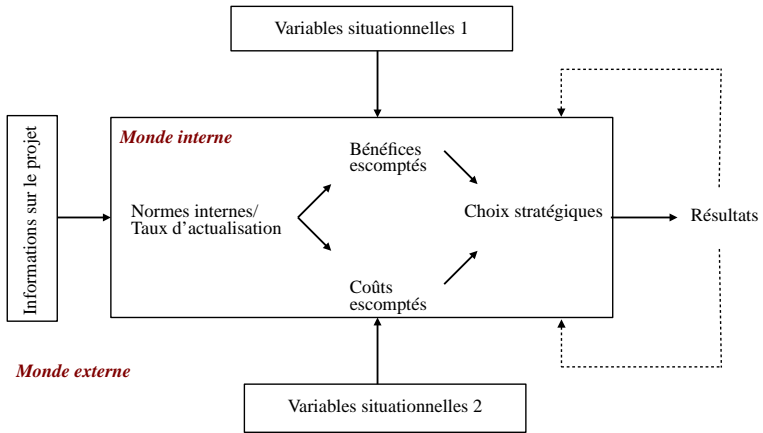
- Qui sont-elles ? (Cette question concerne leurs *atouts*)
- Que veulent-elles ? (Cette question concerne leurs *attentes*)
- Comment vont-elles essayer de l'obtenir ? (Cette question concerne leurs objectifs stratégiques ; dits autrement, quelles *actions* envisagent-elles d'entreprendre)

À partir de ces trois questions, nous avons construit selon trois déterminants, le « modèle des trois A » :

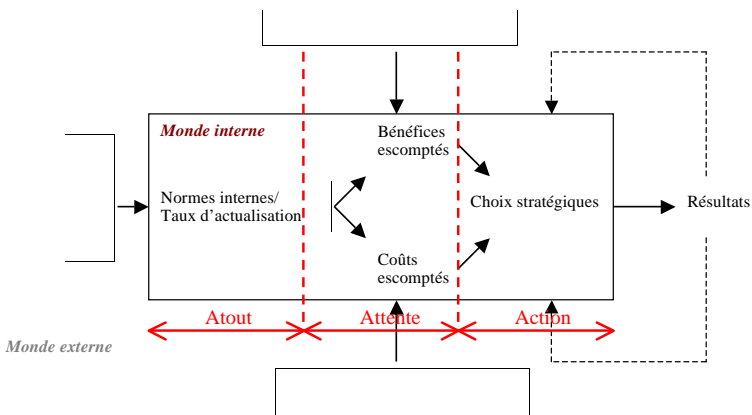
- Les *Atouts* : ce que la partie prenante possède en propre et qui lui permet d'actualiser ses valeurs en fonction de normes culturelles, sociales, etc. ;
- Les *Attentes* : les gains et les coûts ou risques anticipés ;
- Les *Actions* : les objectifs stratégiques qu'elle peut, veut, *ne peut* ou *ne veut pas* entreprendre.

La gestion des parties prenantes tient compte du principe que l'appropriation d'un projet comme ressource commune touche tous les « individus ou organisations qui sont activement impliqués dans le projet ou dont les intérêts peuvent être affectés autant par le déroulement du projet que par le projet une fois achevé » (PMI, 2008). La gestion consiste à intégrer dans le processus de mise en place du projet les objectifs stratégiques des parties prenantes, isolées ou groupées. Cela impose une identification des facteurs qui déterminent les choix des parties prenantes, à quel niveau ces choix sont analysables et à quelles règles elles se réfèrent.

Dans le cadre de ses travaux sur la *gouvernance des biens communs*, Elinor Ostrom a montré que pour analyser les facteurs de choix des parties prenantes (dans son cas elle parle d'« appropriateurs » et de « fournisseurs ») il faut envisager de situer le niveau de l'analyse des parties prenantes selon son « monde interne » (Ostrom, 2010) (Sch.4).



Sch. 4 (d'après Ostrom)



Sch. 5 (d'après Ostrom)

Rapprocher la théorie des « 3 A » du schéma que propose Ostrom (Sch.5) permet de définir un cadre des variables situationnelles des déterminants – atouts, attentes et actions – des parties prenantes. Ostrom a montré, dans ses études de cas sur les biens communs, que les parties prenantes déterminent leurs stratégies en fonction d'attentes construites à partir d'éléments et d'informations sélectionnées dans le monde externe ; ces attentes dépendant elles-mêmes d'un « taux d'actualisation⁸ » selon le « niveau de sécurité [et de libertés] physique et économique » et les normes et valeurs, culturelles et sociales, tant personnelles que du groupe (Ostrom, 2010).

Le projet foncier entre pratiques et légalisation

Construire une stratégie de sécurisation foncière par la *gouvernance des biens communs*, nécessite pour le gestionnaire d'identifier ce qui influe le monde interne (Sch.4) de chaque personne impliquée et concernée, c'est-à-dire ce qui constitue le monde externe.

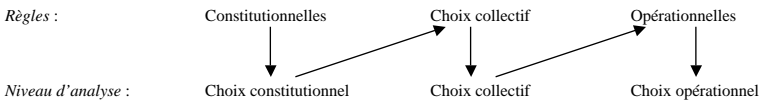
« les aspects de l'environnement physique, culturel et institutionnel qui sont susceptibles d'affecter la détermination des personnes qui seront impliquées dans une situation, des actions qu'elles pourront entreprendre et des coûts de ces actions, des résultats qui pourront être réalisés, de la manière dont les actions seront liées aux résultats, de l'information qui sera disponible, du contrôle que les individus pourront exercer et des gains qui pourront être attribués à des combinaisons particulières d'actions et de résultats. Une fois toute l'information nécessaire disponible, il est alors possible de puiser dans la richesse de la situation empirique pour élaborer un jeu jouable qui saisira l'essence des problèmes auxquels les individus sont confrontés » (Ostrom, 2010 : 73).

Pour construire sa position par rapport au projet, une partie prenante doit s'informer sur les aspects physiques, environnementaux et économiques du projet, mais également sur les normes de sa communauté, les choix ou les incitations possibles, les chances de

⁸ Elinor Ostrom explique le terme « actualisation » par son observation sur le fait que « les individus « actualisent » les bénéfices futurs [en fonction] d'horizons temporels... » (Ostrom, 2010 : 49), c'est-à-dire dans le cas de projets, les *risques* et les *opportunités* que chaque projet présente, l'étape suivante consistant à évaluer [quantifier] les bénéfices et les coûts.

succès ou d'échec de ses demandes et de ses actions, les types de bénéfiques ou de coûts, matériels ou moraux, tant personnels que collectifs.

En ce qui concerne les décisions finales, c'est-à-dire les choix opérationnels, des parties prenantes, Elinor Ostrom rappelle qu'elles reposent des règles opérationnelles. Or ces règles opérationnelles sont elles-mêmes dépendantes d'autres règles de choix collectif et de choix constitutionnel⁹.



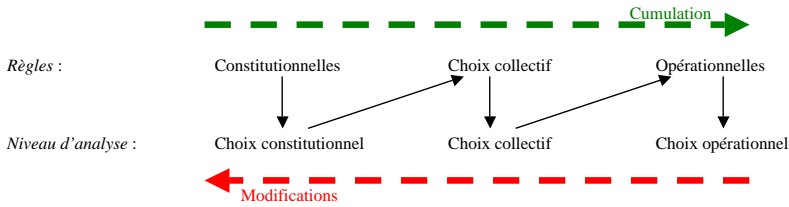
Sch. 6 (Ostrom)

Ostrom propose donc trois niveaux de règles (Sch.6) :

- *Les règles opérationnelles* qui influencent directement les décisions prises vis-à-vis du projet ;
- *Les règles de choix collectif* qui influencent les règles opérationnelles sur la manière dont l'action peut être entreprise et gérée de façon commune ou dans les limites des règles communes ;
- *Les règles de choix constitutionnel* qui affectent les règles de choix collectif et les choix opérationnels au niveau de la légalité et de la légitimité des actions et des parties prenantes.

Ostrom insiste également sur le fait que quel que soit le niveau d'une règle, elle ne s'explique que par rapport au niveau supérieur (2010 : 71) de façon cumulative. Il est également possible de modifier ou de déroger à une règle constitutionnelle (par exemple une loi ou un droit inscrit). Cela nécessite pour la partie prenante de pouvoir agir au préalable sur le choix collectif (Sch.7).

⁹ Nous conservons le terme « constitutionnel » qu'utilise Ostrom car dans sa théorie le terme d'institution sert à désigner des organisation de parties prenantes.



Sch. 7 (d'après Ostrom)

Il faut comprendre que l'ensemble des règles, depuis celles que se fixent librement les individus jusqu'aux légalisations possibles de ces règles, sont liées entre elles. Ce qui signifie qu'il n'existe pas d'impossibilité à ce qu'un système organisationnel de fonctionnement sécuritaire du foncier mis en place collectivement, mais en toute autonomie, dans un quartier puisse devenir légal. De même une réglementation peut, par cumulation avec des règles collectives devenir opérationnelle, c'est-à-dire être acceptée, pour un groupe particulier. C'est cette procédure qui entre en jeu lorsqu'on s'interroge sur une intégration de pratiques coutumières dans les cadres légaux. La gouvernance des biens communs précise que dans ce cas, il ne s'agit pas de saupoudrer du « coutumier » sur du légal, mais de négocier à partir du légal et de l'opérationnel, de nouvelles lois construites selon les choix collectifs. Car « il existe une différence considérable entre la présomption qu'une agence de régulation devrait être mise en place et celle qu'un appareil judiciaire est nécessaire pour superviser et faire appliquer les contrats autonégociés » (Ostrom, 2010 : 39).

« Le désordre c'est simplement un ordre qu'on ne cherche pas » écrit Bergson. Les personnes qui étudient les zones « d'insécurité foncière » savent qu'il existe sous une apparence de désordre des auto-organisations et auto-réglementations mises en place au fil du temps, de façon empirique, par les individus et les groupes.

« Un défi important pour ceux qui étudient les politiques est de développer des théories d'organisation humaine fondées sur une évaluation réaliste des capacités et des limites humaines en termes de gestion d'une variété de situations qui partagent certains aspects ou tous les aspects d'une tragédie des biens communs. Des théories de l'organisation humaine validées sur le

plan empirique constituent les ingrédients essentiels d'une science appliquée au domaine politique et capable d'éclairer les décisions sur les conséquences probables d'une multitude de moyens d'organiser les activités humaines. L'enquête théorique comprend une recherche de régularité » (Ostrom, 2010 : 38).

Cela ne veut pas dire que des structures organisationnelles empiriquement gérées par des groupes puissent permettre à ces groupes de jouir d'un droit « prescriptif », c'est-à-dire un droit acquis. Le rôle du pouvoir n'est pas celui d'une simple chambre d'enregistrement. L'élaboration d'un processus d'auto-gouvernance doit se faire sous le contrôle des autorités, à partir de limites clairement définies et acceptées tant au niveau du nombre d'individus concernés et d'accord pour produire l'effort nécessaire à une négociation, que sur le plan du territoire à gérer.

Dans le cas du foncier, la difficulté majeure est généralement de savoir qui est propriétaire. Pour qu'il y ait bien commun, il faut qu'un territoire soit défini. D'une façon ou d'une autre, l'État doit s'assurer de la propriété du territoire, soit directement, soit par saisie emphytéotique dans le cas de propriétaires inconnus. L'État doit également décider que ce territoire ne fait pas partie de zones de développement autres que celles de logements. Une fois les limites définies, ce sont aux futurs « propriétaires » ou « appropriateurs » du bien foncier de définir les règles opérationnelles et les règles de choix collectif. Ces règles de gestion ne comportent pas uniquement des « avoirs » mais aussi des « devoirs » comme la surveillance du projet une fois établi, les sanctions graduées en cas de défaillance, des mécanismes de résolutions des conflits, la mise en place d'une structure organisationnelle particulière qui assure la pérennité du tout et réponde aux autorités du bon fonctionnement des règles en place (Ostrom, 2010 : 114).

Pour une ville durable ?

Les moyens que peuvent offrir ensemble la gestion de projets urbains et la gouvernance des biens communs restent encore à mettre à l'épreuve dans les villes d'Afrique sub-saharienne. Ces moyens ont fait leurs preuves, mais pas encore dans le cas de la

recherche d'une sécurisation foncière durable. La réalité, les professionnels le savent, est résistante aux théories. L'intérêt et peut-être l'originalité de la réflexion menée ici est de s'appuyer autant sur des constructions théoriques que sur des observations et des pratiques empiriques.

Dans le monde empirique, il est aussi important de comprendre les raisons qui font que les choses fonctionnent que de chercher ce qui fait qu'elles ne marchent pas. L'informalité et l'insécurité foncière qui l'accompagne font partie de ces phénomènes sur lesquels les théories achoppent et les pratiques usent leur savoir-faire. Ce que nous proposons n'a rien de révolutionnaire. Nous pensons qu'un problème possède toujours plusieurs sens selon celui par lequel on l'aborde.

La politique des villes veut avec entêtement respecter un sens historique du pouvoir central décisionnaire. Ce que Hobbes décrit dans son *Léviathan* comme le pouvoir souverain de l'État. Un pouvoir qui peut tout résoudre vertueusement. Les multiples modèles que l'on tente d'appliquer à la gestion foncière des villes du Sud en général et de l'Afrique sub-saharienne en particulier sont tous issus de cette logique. L'impossibilité devant l'ampleur toujours croissante et la complexité de l'insécurité foncière, oblige à reposer la question autrement : à retourner le problème. C'est en transformant un objet – le foncier – en projet – que l'individu prend une place dans une stratégie de négociation et de mise en commun des savoirs et des expériences. La reconnaissance des capacités de ceux qui par nécessité s'organisent déjà doit aider à construire de nouvelles règles urbaines dans lesquelles le social, l'économique et le politique travaillent ensemble.

Bibliographie

Braudel, F. (1967). *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XVe-XVIIIe siècle. Tome 1*. Paris: Armand Colin.

- Chevalier, L. (1950). *La formation de la population parisienne au XIXe siècle*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Chevalier, L. (1958). *Le Choléra. La première épidémie du XIXe siècle*. La Roche-sur-Yon: Imprimerie centrale de l'Ouest.
- Choay, F. (1965). *L'urbanisme, utopie et réalités*. Paris: Éditions du Seuil.
- Coase, R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4(16), 386-405.
- CUA-CEA-BAD. (2010). Cadre et Lignes Directrices sur les Politiques Foncières en Afrique. Addis-Abeba: CEA.
- Davis, M. (2006). *Le pire des mondes possibles. De l'explosion urbaine au bidonville global*. Paris: La Découverte/Poche.
- De Soto, H. (2000). *The Mystery of Capital. Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Basic Books.
- Durand-Lasserre, A. (2011). *Land Policies, Land Markets and the Urban Poor in Sub-African Countries. Risks & Opportunities*. Paper presented at the Annual World Bank Conference on Land and Poverty, Washington D.C.
- Engels, F. (1969). *La question du logement* (1re édition : 1872 ed.). Paris: Éditions sociales.
- Freeman, R., & Reed, D. L. (1983). Stockholders and Stakeholders: A New Perspective on Corporate Governance. *California Management Review*, XXV(3), 88-106.
- Frooman, J. (1999). Stakeholder Influence Strategies. *Academy of Management Review*, 24(2), 191-205.
- Jenkins, P., Smith, H., & Wang, Y. P. (Eds.). (2007). *Planning and housing in a rapidly urbanising world*. New York: Routledge.
- Kouwenhoven, J. A. (1972). *The Columbia Historical Portrait of New York. An Essay in Graphic History*. New York, San Francisco & London: Icon Editions, Harper & Row, Publishers.
- Lévi-Strauss, C. (1987). Histoire stationnaire et histoire cumulative *Race et histoire* (pp. 41-50). Paris: Denoël.
- Littau, P., Jujagiri, N. J., & Adlbrecht, G. (2010). 25 Years of Stakeholder Theory in Project Management Literature (1984-2009). *Project Management Journal*, 41(4), 17-29.
- Mayer, H. M., & Wade, R. C. (1969). *Chicago : Growth of a Metropolis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Mayo, S. K., & Angel, S. (1993). Housing: Enabling Markets to Work *Policy Paper*. Washington D.C.: The World Bank.

- Michel, A., Denis, É., & Soares-Gonçalves, R. (2011). Introduction : les enjeux du foncier urbain pour le développement. Nouveaux marchés et redistribution des responsabilités. *Revue Tiers Monde*, 2(206), 7-20.
- Moser, C. (1998). The asset vulnerability framework : reassessing urban poverty reduction strategies. *World Development*, 26(1), 1-19.
- Neuwirth, R. (2006). *Shadow Cities. A Billion Squatters, a New Urban World*. New York & London: Routledge.
- Nora, P. (1984). Entre mémoire et histoire *Les lieux de mémoire*. I. *La République* (pp. XVII-XLII). Paris: Gallimard.
- ONU. (1966). Pacte International sur les droits économiques, sociaux et culturels.
- Ostrom, E. (2010). *Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*. Bruxelles: De Boeck.
- Payne, G., Durand-Lasserve, A., & Rakodi, C. (2009). The limits of land titling and home ownership. *Environment and urbanization*, 21(2), 443-462.
- PMI. (2008). *Corpus des connaissances en management de projet*. Atlanta: Global Standard.
- Raynaud, M. M. (2012). Urbanismes, Libertés, Capabilités. In G. Beaudet, J.-P. Meloche & F. Scherrer (Eds.), *Questions d'urbanisme*. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal.
- Sen, A. (2005). *La démocratie des autres. Pourquoi la liberté n'est pas une invention de l'Occident*. Paris: Manuels Payot.
- Tribillon, J.-F. (2002). Essai de caractérisation de la question foncière urbaine en Afrique sud saharienne
<http://aitec.reseau-ipam.org/spip.php?article92>.
- UN-Habitat. (2003). *The Challenge of Slums Global Report on Human Settlements*. Nairobi: UN-Habitat.
- UN-Habitat. (2008). *State of african cities 2008. A framework for addressing urban challenges*. Nairobi: UN-Habitat.
- UN-Habitat. (2010). *The State of African Cities 2010. Governance, inequality and urban land markets*. Nairobi: UN-Habitat.

Conclusion

(English follows)

Djibril DIOP et Claire SIMONNEAU

Université de Montréal

La sécurité foncière du point de vue de l'urbanisme

Cette rencontre se voulait à l'origine plus que la somme de contributions isolées. Elle était résolument conçue pour provoquer des échanges, partager des points de vue, engager des débats. La formule a fonctionné ; les discussions ont été nombreuses, vives, toujours passionnantes. Elles reflétaient la complexité du sujet tout autant que l'urgence de s'en emparer.

La discussion restant toujours ouverte, cette conclusion ne tente pas une synthèse des deux journées d'échanges intenses. Elle constitue plutôt un retour sur les différents points de convergence, les pistes ouvertes lors des débats et un appel à poursuivre la réflexion, les analyses et l'action en dehors de la seule sphère universitaire.

Des constats partagés

Les participants partagent le constat du rôle fondamental de l'insécurité foncière dans la pauvreté urbaine. L'insécurité foncière touche de manière immédiate les ménages alors privés d'autonomie et entraînés dans la vulnérabilité. Elle entrave également, à moyen terme, les capacités de gestion urbaine de ces villes grandissantes. Ainsi, les bénéfices d'une sécurisation foncière sont considérés comme une hypothèse de départ pour les intervenants, dans le

droit fil des savoirs scientifiques en la matière et des récentes prises de position des principaux organismes d'aide au développement.

Ce premier constat s'est doublé d'une insatisfaction profonde en ce qui concerne les *moyens* de cette sécurisation. Les dispositifs légaux des pays d'Afrique de l'Ouest, d'héritage colonial, sont le plus souvent en décalage avec les pratiques populaires en matière de sécurisation foncière. Ces dernières, plurielles et complexes (Diop), reposent sur différentes sources de légitimités. Or, les dispositifs légaux restent sous-tendus par l'idée que le titre foncier, en partant de la procédure d'immatriculation, est la seule voie d'accès à la sécurité foncière complète et définitive, en dehors de laquelle toute autre forme de sécurisation est ignorée. C'est donc bien la persistance d'une pensée et d'un cadre d'action uniques en matière de sécurisation foncière urbaine qui se trouve à l'origine de l'insatisfaction.

La question foncière urbaine, apparue avant tout comme une question de droits, fait appel au concept de « gradation des droits fonciers » développé par l'ONU-Habitat (Sietchiping et Badiane). En d'autres termes, la sécurité foncière ne se décrète pas, elle se construit sur des logiques et des légitimités sociales ; la sécurisation consisterait donc en une intégration de ces légitimités aux institutions (par exemple l'institution de la Loi). Dans ce cadre, la notion de droits ne peut être séparée de celle de devoirs. C'est parmi ces devoirs que l'on peut classer le paiement des taxes foncières, considéré alors comme une contribution de chaque membre de la collectivité à l'amélioration de l'environnement urbain (Sietchiping et Badiane, Simonneau). Il a également été rappelé que le foncier doit être conçu comme le principe de fondement de toute ville ; fondement physique de manière évidente, mais aussi fondement financier de par ses potentialités fiscales, et surtout fondement social et citoyen, puisque l'accès au foncier conditionne l'accès à la ville et à ses services, donc l'intégration à la communauté urbaine comme citoyen à part entière. Face à un sujet aussi complexe, comment intervenir pour briser le cercle de la vulnérabilité de villes et des populations urbaines ?

Doit-on rationaliser ? Pensée unique *versus* pratiques populaires

Les débats, à travers les contributions et les moments de discussion, ont beaucoup porté sur le non-sens d'un cadre unique pour penser la sécurisation foncière (Diop, Comby, Tribillon). Ce cadre est désormais bien connu : issu de l'urbanisme colonial, il est réinterprété dans son sens le plus strict par les États nationaux post-indépendance sans aucun lien avec les capacités d'accès des populations. Ce qui fait qu'il pose problème.

À l'autre bout de la chaîne, les populations développent des pratiques hybrides, complexes, se basant sur divers systèmes de référence, dont la coutume. Ces pratiques ne vont pas non plus sans poser problème. Didier Houenoude montre, par exemple, les effets pervers pour les patrimoines bâtis des mécanismes complexes de décision issus de la coutume. Le consensus familial présidant à la décision d'une intervention architecturale ou d'une vente est très difficile, voire impossible à atteindre. Au-delà de la seule question patrimoniale, comme nous le rappelle Jean-François Tribillon, ces pratiques variées mais non reconnues rendent difficiles l'aménagement urbain, et avec lui, les possibilités d'amélioration des conditions de vie urbaine. Loin d'être « informelles », comme on les présente souvent, ces pratiques multiples sont au contraire formatées par divers systèmes de références, souvent stabilisées en « auto-organisations » et « auto-réglementations » (Ostrom citée par Raynaud). Or, tant qu'elles ne sont pas reconnues légalement (Comby) ou via un enregistrement municipal (Tribillon), elles ne permettent pas une amélioration durable des conditions de vie des populations.

En définitive, doit-on rationaliser ces pratiques populaires pour les faire entrer dans le droit ? Doit-on rationaliser le droit pour y intégrer les pratiques populaires ? Il nous semble intéressant de retourner le problème et de poser différemment les questions à partir de deux points d'ancrage : une attention aux parties prenantes d'une part, et l'ancrage dans le domaine de l'urbanisme et son objectif d'amélioration du cadre de vie urbain d'autre part.

Repenser les *moyens* de la sécurisation foncière tout autant que ses *parties prenantes*

« Peut-on s’immiscer ? » À la question provocatrice lancée par Jean-François Tribillon lors des débats, il a finalement été répondu « oui, mais à condition ». À condition, surtout, de repenser les parties prenantes dans les projets de sécurisation, avant même de réformer outils et cadres légaux.

La place des agences d’aide au développement et de leurs experts a été largement questionnée. Ces acteurs ont, dans un passé pas si lointain, été les porteurs de la pensée unique centrée sur le titre foncier et l’immatriculation. L’injonction de répliquabilité des projets (*best practices*) au travers de régions géographiques et culturelles très variées, et le réflexe de l’importation technique et institutionnelle au travers d’outils de gestion, ont souvent été porteurs d’échec (Diop, Simonneau). Ces acteurs redéfinissent ainsi actuellement leur place, et montrent une volonté de remettre les États nationaux aux commandes de leurs propres politiques. Une initiative telle que la Déclaration de Paris semble constituer un bon signe en ce sens. *L’Initiative sur les politiques foncières*, menée conjointement par l’Union Africaine, la Banque Africaine de Développement et la Commission Économique pour l’Afrique des Nations Unies, s’oriente également dans cette direction en matière de politique foncière.

Les États nationaux, dont le rôle dans les phénomènes de corruption et de mauvaise gestion a été reconnu, restent pourtant des acteurs incontournables de la question foncière. Ces phénomènes ne peuvent conduire à un rejet systématique du politique lorsqu’il s’agit de traiter la question foncière (Sietchiping et Badiane, Tribillon).

Le rôle des « communautés locales », de la « société civile » et des « populations » a également été au centre des discussions. Quelle valeur accorder aux pratiques populaires d’accès au sol et de sécurisation ? Certainement, un important travail descriptif est nécessaire, pour distinguer les pratiques conditionnées par la pauvreté et la difficulté d’accéder aux filières formelles, de celles qui relèvent de la spéculation ou de thésaurisation pratiquées par ces mêmes

acteurs (Tribillon). De même, les pratiques populaires ne peuvent plus être assimilées à la coutume ; comme le rappelle Joseph Comby, en milieu urbain et périurbain, c'est surtout une logique néo-coutumière et marchande qui est aujourd'hui à l'œuvre.

Les collectivités locales (municipalités) sont ressorties comme des acteurs prometteurs, gouvernants de l'échelle locale, souvent chargées de l'aménagement urbain et des services. Encore faut-il que ces acteurs s'approprient ces missions et exploitent les outils à leur disposition ; cela ne va pas de soi, notamment en matière de gestion du foncier (Simonneau).

Finalement, la *gouvernance foncière* est apparue comme un axe de travail central, comprise comme la gestion en commun des intérêts concurrents vis-à-vis de la terre, et non comme la valorisation exclusive de l'une des parties prenantes (Raynaud).

Vers une expertise urbanistique africaniste ? Pistes de réflexion et d'action.

L'originalité de la rencontre, sur un sujet et un terrain autant traités par ailleurs¹, tenait à son ancrage dans le domaine de pratique et de recherche qu'est l'urbanisme. En considérant l'urbanisme comme un domaine pluridisciplinaire plutôt que comme une discipline stricte, notre positionnement s'articule autour de la mise en réseau de différents spécialistes des questions urbaines africaines provenant du droit, de l'économie, de la géographie, des sciences politiques et de la gestion, de l'histoire, ... Il implique également une attention particulière à l'action, aux pratiques et à l'exercice des compétences ; et c'est à un recentrage sur l'action et ses conditions de possibilités, et sur les moyens de comprendre, d'accompagner et de soutenir les acteurs, que nous appelons pour conclure.

Quelques pistes de travail se sont ainsi dégagées des discussions. Tout d'abord, l'importance du diagnostic local en matière de pratiques foncières (accès et sécurisation) a été mise de l'avant. Si le décalage entre dispositifs légaux et pratiques populaires est reconnu,

¹ Par exemple la conférence annuelle de la Banque Mondiale sur le foncier et la pauvreté, les différents événements et documents issus des travaux du Comité Technique « Foncier et Développement », etc.

il n'est pas pour autant bien connu. Les pratiques populaires, en milieu périurbain en particulier, mériteraient une meilleure investigation empirique : comment accède-t-on au sol urbain et se maintient-on sur une parcelle ? Quelles « relations foncières », entre référents marchands, administratifs et coutumiers, ces pratiques reflètent-elles ? Et surtout, quels en sont les impacts en termes socio-économiques, d'équité, et de durabilité de la ville ? Ce travail contribuerait à distinguer les logiques « constructives », celles qui permettent une certaine forme d'accès à la ville et à l'inclusion sociale, des logiques « négatives », contribuant à des exclusions urbaines et sociales, au gel de terres à des fins de spéculation ou d'enrichissements personnels au détriment de l'aménagement de la ville et du bien-être collectif. Face à des dispositifs nationaux jugés défailants, il s'agirait de comprendre et d'évaluer les effets des pratiques populaires² tout en évitant de les idéaliser. Un vaste projet de recherche empirique s'ouvre alors.

En outre, le parallèle entre projet d'aménagement et sécurisation foncière suggéré lors de cette rencontre se révèle très prometteur. En détachant la sécurité foncière d'une stricte définition juridique et de la notion de propriété, et en redonnant à la ville sa logique sociale (basée sur des droits sociaux fonciers), on ouvre le champ des possibles. Ainsi, en liant reconnaissance de l'installation en ville et aménagement, comme le propose Jean-François Tribillon, on pose comme finalité l'amélioration des conditions de vie des populations et la durabilité (sociale, économique, environnementale) de la ville. Vue sous cet angle, la sécurité foncière n'est plus un objectif absolu, mais relatif aux possibilités d'aménagement qu'elle procure. Il devient alors légitime de prôner un aménagement minimal (par exemple par des trames viaires comme le suggère Joseph Comby) pour accueillir le flux d'immigrants en ville. La possession

² La plus-value d'un tel projet de recherche se situe donc bien dans l'évaluation des *résultats*, ou *effets* de ces pratiques. La description des pratiques a été entamée par ailleurs par différents programmes de recherches, dont l'important Programme de Recherche Urbaine sur le Développement (PRUD), et notamment l'axe dirigé par Alain Durand-Lasserve sur les filières néo-coutumières : Durand-Lasserve, A. (2004). Évolution comparée des filières coutumières de la gestion foncière urbaine dans les pays d'Afrique sub-saharienne. Afrique du Sud - Bénin - Cameroun - Ghana - Kenya - Sénégal - Tanzanie. Synthèse des résultats, Programme de Recherche Urbaine pour le Développement (PRUD).

foncière ne serait plus conçue comme « un privilège accordé par le pouvoir », selon une « fabrication de la propriété par le haut » (Comby), mais comme un *Bien commun*, autrement dit un *projet* foncier collectif (Raynaud). Enfin, en posant en priorité la question des parties prenantes, à l'image de la gestion de projets d'aménagement, on peut espérer construire les conditions de solutions négociées et contextualisées pour une gestion durable de la ville, comme le fait remarquer Michel Max Raynaud. Ce lien entre urbanisme, gestion de projet et gestion du foncier, permet ainsi de poser de nouveaux questionnements : quelles sont les attentes, les atouts, les objectifs des parties prenantes ? Un programme de recherche (-action) collaboratif et partenarial avec des acteurs locaux, pourrait permettre de pousser plus loin ces réflexions, de tenter des expérimentations, et d'éviter le piège des solutions standardisées de l'expertise extérieure. En sortant d'une quête de l'innovation technique, il s'agit de revenir à des questions clés de l'urbanisme : quelles sont les conditions d'acceptabilité sociale, politique, culturelle des processus d'aménagement de la ville réelle³ ?

³ Sur la distinction entre ville réelle et ville utile, nous renvoyons, entre autres, au texte de Jean-François Tribillon : Tribillon, J.-F. (2002). "Essai de caractérisation de la question foncière urbaine en Afrique sud-saharienne" : <http://aitec.reseau-ipam.org/spip.php?article92>.

Conclusion

Djibril DIOP and Claire SIMONNEAU

University of Montreal

Land security from the point of view of urbanism

This encounter was meant to engender much more than the sum of its individual contributions. It was deliberately designed to spur exchanges, debate and the sharing of points of view. The formula proved successful as, indeed, many lively, passionate discussions took place. Together, they reflected the complexity of the subject, and the urgency of tackling the challenge.

Given the open-ended style of the debates, this conclusion does not aim to deliver a precise summary of the two days of intense exchange. Instead, it serves to review the main focal points, to articulate the new avenues explored during the debates, and to remind that efforts must be undertaken to pursue the reflections, analyses and actions beyond the realm of academia.

Common ground

The participants are in agreement about the fundamental role of land insecurity in urban poverty. Land insecurity affects households in an immediate way, depriving them of their autonomy and rendering them vulnerable. In the medium term, it also compromises the urban management capacities of the respective expanding cities. Thus, a common denominator and starting premise among the stakeholders is their shared view of the importance of land security, which are in keeping with scientific knowledge and the recently adopted positions of the main development aid organizations in this field.

In addition to this first point of agreement, the stakeholders share a deep dissatisfaction concerning the current means of achieving this security. The legislation of the West African countries, which have a colonial heritage, is most often at odds with the popular practices in land security. The latter, pluralist and complex (Diop), are based on different sources of legitimacy. By contrast, the laws and regulations in force remain embedded in the notion that the land title, conferred through a land registration procedure, is the only way of accessing complete and definitive land security, thereby denying any other forms of achieving security. The persistence of this one-track stance and framework of action with regard to urban land security can be taken to explain the dissatisfaction.

The urban land question, which appears above all as a question of rights, appeals to the concept of a “continuum of land rights” developed by UN-Habitat (Sietchiping and Badiane). Based on this notion, land security cannot be ordered by law and is, instead, built on social stances and legitimacies. Land securitization would thus consist of an official integration of these legitimacies into institutions, such as the law. In that context, the notion of a right cannot be separated from that of a duty. Among duties, we classify the payment of land taxes, considered as a contribution of each member of the collectivity for the improvement of the urban environment (Sietchiping and Badiane, Simonneau). We also remind that land should be conceived of as the founding principle of the city as a whole. By this we refer to foundation in the physical sense, but also to the financial foundation represented by the fiscal potential of land. A city’s foundation is also comprised of its social and citizen base, to the extent that access to land determines access to a city and its services, and thereby to people becoming integrated into the urban community as fully-fledged citizens. Faced with a subject as complex, how may we intervene to break the cycle of vulnerability of cities and urban populations?

Should we streamline? One-track strategy versus popular practices

Much of the debate addressed the unsuitability of a one-track framework for conceptualizing land security (Diop, Comby, Tribillon). That framework is all too well known: borne from colonial urbanism, it was reapplied and interpreted by the post-independence nation states in its strictest

sense and without any consideration for the access capacities for the populations—explaining why it poses a problem.

At the other end of the chain, the populations developed hybrid, complex practices based on diverse systems of reference, among them tradition and customs. Yet, these practices too have their problems. Among these are, as shown by Didier Houenoude, the extreme impacts on the built heritage that are created by the complex decision-making mechanisms and that are perpetuated by tradition and custom. Family consensus for a decision over an architectural intervention or a sale is very difficult, if not impossible, to reach. Jean-François Tribillon, for his part, reminds us that these varied but poorly recognized practices also impede urban development, and with it the possibilities for improving urban living conditions. Far from being “informal,” as they are often presented, these multiple practices are on the contrary shaped by diverse systems of references, often stabilized in “self organizations” and “self regulations” (Ostrom quoted by Raynaud). Thus, as long as they are not recognized legally (Comby) or through a municipal registration (Tribillon), they do not allow for the sustainable improvement of the living conditions of the populations.

In the end, is it advisable to streamline these popular practices in order to incorporate them into the law? Or, should we streamline laws so that popular practices can be integrated into them? We are interested in examining the problem from another angle and to formulate the questions differently with a view to two objectives—one being a focus on the stakeholders, and the other being a focus on urbanism and its objective of improving the urban living environment.

Rethinking the means of achieving land security as well as the role of the stakeholders

“Should we get involved?” To this provocative question launched by Jean-François Tribillon during the discussions, he received the response “Yes, but under the condition...” Under the condition, above all, of rethinking the role of the stakeholders in the projects aiming to achieve security, before even reforming the tools and legal frameworks.

The place of development aid agencies and their experts was often put into question. These actors have been, in a not so distant past, advocates of the single-strategy approach centered on the land title and land registra-

tion. The injunction for the replicability of projects (best practices) across very varied geographical and cultural regions, and the efforts to realize a North–South transfer of technical and institutional practices through management tools, have often led to failure (Diop, Simonneau). As a result, these actors are presently redefining their place and are showing a willingness to again put the nation states in the service of their own national policies. An initiative like the Paris Declaration appears to be a step in that direction, as is the Initiative sur les politiques foncières, led conjointly by the African Union, the African Development Bank and the United Nations Economic Commission for Africa as regards the question of land policies.

The nation states, whose role in phenomena such as corruption and poor management has been recognized, nevertheless remain indispensable actors in the land question. In other words, the existence of these phenomena would not justify a systematic rejection of a given government every time a land question is at stake (Sietchiping and Badiane, Tribillon).

The role of “local communities,” “civil society” and “populations” has also been at the centre of the discussions. What value may be accorded to popular practices with regard to land access and land security? Undoubtedly, a significant amount of descriptive research work will be necessary to distinguish the practices shaped by poverty and the difficult access to formal processes from those resulting from speculation or hoarding practiced by the population (Tribillon). Likewise, popular practices can no longer be indiscriminately classified as being customary. As pointed out by Joseph Comby, in urban and periurban settings, it is above all a neo-customary and market rationale that is at work today.

The local governments (municipalities) have emerged as promising actors who, as stewards of the local scale, are often tasked with urban development and the provision of services. And to this day, these actors are expected to take on these assignments and use the tools at their disposal. However, this is not something that should be taken for granted, in particular in matters concerning land management (Simonneau).

Finally, land governance has become a central focus of research, understood as the common management of competing interests with regard to land rather than the prioritization of one of the stakeholders (Raynaud).

Toward an Africanist urbanist expertise? Avenues of thought and action

The originality of the meeting, on a subject and field as well researched as this one,¹ can be attributed to its rootedness in urbanism as both a practice and research domain. In considering urbanism as a pluri-disciplinary field rather than a traditional single discipline, our positioning revolves around the networking of different specialists in African urban questions working in law, economics, geography, political sciences, management and history, among other fields. It moreover involves paying particular attention to the action, practices and exercise of competencies. With this conclusion, we also wish to advocate the continuation of this focus on action and its conditions of possibilities, and on the means of understanding, accompanying and supporting the actors.

Some avenues of research have already been opened up through the discussions. First, the importance of local diagnostics in land practices (access and securitization) was highlighted. Although the gap between the legislation and popular practices was recognized, it was not well known either. Popular practices, in periurban settings in particular, would benefit from a better empirical investigation of the following questions: How can people access urban land and sustain themselves on a parcel? What kind of “land relations,” with regard to market, administrative and customary standards and regulatory frameworks, do these practices reflect? And above all, what are the impacts on socio-economic aspects, equity and the sustainability of the city? Such a research could contribute to distinguishing between the “constructive” rationales, i.e., those allowing for a certain form of access to the city and for social inclusion, and the “negative” rationales, i.e., those that contribute to urban and social exclusion as well as the set-aside of land for purposes of speculation or personal gain at the expense of the development of the city and the collective well-being. Given a lack of sufficient and adequate national measures, it would be important

¹ For example, the annual conference of the World Bank on land and poverty, the different events and documents generated by the Technical Committee “Land and Development,” etc.

to try to understand and evaluate the impacts of popular practices², while resisting any temptation to idealize these. This would open up a vast field of empirical research.

Moreover, the parallels between urban project and land security drawn during this encounter is very promising. By endowing land security with a meaning that departs from a strict legal definition and from the notion of property, and by returning to the city its social capital significance (based on social land rights), we are pushing the envelope of what is possible. Thus, by linking the recognition of urban land rights with urban development, as put forth by Jean-François Tribillon, we are ultimately working toward the improvement of the living conditions of the populations and of the sustainability (social, economic, environmental) of the city. Seen from this angle, the objective of land security is no longer absolute but rather relative to the urban development possibilities it generates. It then becomes legitimate to advocate a minimum development (e.g., through a road network, as suggests Joseph Comby) to accommodate the flux of immigrants to the city. Land possession would no longer be designed as “a privilege granted by the authorities,” according to the “top-down building of property” (Comby), but as a commons, in other words, as a collective land project (Raynaud). Lastly, by prioritizing the question of the stakeholders, in keeping with current practices in urban project management, we hope to build the conditions for negotiated and contextualized solutions for a sustainable management of the city, as emphasized by Michel Max Raynaud. This link between urbanism, project management and land management raises new questions, such as that of the expectations, benefits and objectives of the stakeholders. A collaborative and partnership-based research program (or action research) with local actors would allow to

² The added-value of such a research project thus resides in the evaluation of the *results*, or *impacts*, of these practices. The description of practices was initiated by different research programs, among them the significant Programme de Recherche Urbaine sur le Développement (PRUD), and in particular its component directed by Alain Durand-Lasserve on the neo-customary processes: Durand-Lasserve, A. (2004). *Évolution comparée des filières coutumières de la gestion foncière urbaine dans les pays d'Afrique sub-saharienne* (Comparative evolution of customary processes of urban land management in Sub-Saharan African countries). South Africa - Benin - Cameroun - Ghana - Kenya - Senegal - Tanzania. Synthesis of results, Programme de Recherche Urbaine pour le Développement (PRUD).

pursue these reflections further, to try experiments, and to avoid the pitfalls of the standardized solutions recommended by outside experts. Thus, in contrast to the predominant quest for technical innovation, our aim is to return to the following essential question of urbanism: What are the conditions of social, political, cultural acceptability of urban planning and development processes of the “real” city?³

³ On the distinction between “real city” and “useful city”, we refer, among others, to the text of Jean-François Tribillon: Tribillon, J.-F. (2002). “Essai de caractérisation de la question foncière urbaine en Afrique sud-saharienne.” <http://aitec.network-ipam.org/spip.php?article92>.

Biographies des auteurs

Alioune BADIANE

Alioune Badiane est diplômé de l'Université Laval (Québec, Canada) en sciences économiques, en aménagement du territoire et développement régional, et diplômé en affaires urbaines du Hunter Collège de New York (États-Unis).

Alioune Badiane a plus de trente ans d'expérience internationale en économie, aménagement, habitat, développement urbain et en environnement.

En 1991, Alioune Badiane rejoint l'ONU-Habitat, comme Conseiller technique en chef. Il a dirigé et coordonné des projets et des programmes régionaux et nationaux de l'ONU en Afrique, dans les Pays arabes et dans la Région Caraïbe. De 1992 à 1999, il est coordonnateur régional du programme de gestion urbaine pour l'Afrique, programme dirigé par la Banque Mondiale, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et ONU-Habitat. Depuis janvier 1999, il a rejoint le quartier général d'ONU-Habitat à Nairobi (Kenya) comme directeur régional pour l'Afrique et les Pays arabes et depuis 2011 comme directeur du Bureau des Projets.

Alioune Badiane est également impliqué au niveau local : directeur de l'urbanisme, puis conseiller principal du maire de Dakar (Sénégal), et, pendant dix ans, conseiller municipal et président de la Commission planification et environnement dans sa ville natale, Mecke (Sénégal).

Joseph COMBY

Joseph Comby est diplômé de sciences économiques de l'Université de Paris Panthéon (France). Il a acquis une formation d'urbaniste à l'Atelier Tony Garnier de l'École nationale supérieure des Beaux-Arts de Paris (France).

Joseph Comby est le fondateur de la revue *Études foncières* et l'initiateur de l'Association des études foncières (ADEF). Il a été directeur d'études à l'ancien Centre de Recherche d'Urbanisme

(CRU) et professeur associé à l'Institut d'urbanisme de Paris (France) ; puis formateur de cadres au Cambodge, en Éthiopie, en Roumanie et au Togo. Il a été consultant sur les systèmes cadastraux en Bulgarie, au Cambodge, au Gabon et en Russie. Il a participé à d'importants projets : « Organisation et financement de la production des terrains à bâtir » (Algérie, Bénin, Mandchourie), « Programme de réforme du droit foncier » (Bénin, Tunisie) et « Évaluation de la réforme foncière » (Madagascar).

Joseph Comby est l'auteur de nombreux ouvrages et articles scientifiques, dont *Reconnaître et sécuriser la propriété coutumière moderne* (2007).

Djibril DIOP

Djibril Diop est diplômé en sciences de l'environnement de l'Université de Saint-Louis (Sénégal) de l'Université de Toulouse 2 Le Mirail (France) où il a obtenu un Diplôme d'Études Approfondies (DEA). Il est titulaire d'un Master à l'École des Hautes Études Internationales de Paris (France). Il détient un doctorat en géographie de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (France). Ses thèmes de recherches portent sur la décentralisation, le développement local et sur les questions de gouvernance. Depuis 2007, il est chargé de cours à l'Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal.

Il est associé de recherche au Pôle de Recherche sur le Développement du Centre d'Études et de Recherches Internationales de l'Université de Montréal (CÉRIUM).

Djibril Diop est l'auteur de plusieurs ouvrages et articles scientifiques dont *Urbanisation et gestion du foncier urbain à Dakar. Défis et perspectives* (2012).

Didier HOUENOUE

Didier Houénoudé est diplômé en histoire (1997) et en archéologie (2000) de l'Université Nationale du Bénin. Il détient un Ph.D. de l'Université de Trèves (Allemagne).

Professeur d'histoire de l'art à l'Université d'Abomey-Calavi (Bénin), Didier Houénoué est directeur de la Maison du Patrimoine de Porto-Novo (Bénin). Spécialiste de l'art béninois, il a travaillé à l'École du Patrimoine Africain sur le projet « Étude de Réhabilitation du Patrimoine Historique de la Ville de Porto-Novo ». Ses travaux sur la problématique identitaire dans l'art contemporain africain, les questions patrimoniales, l'urbanisme et le développement des villes africaines, font autorité. Il a travaillé comme curateur sur les deux éditions de Porto-Nov'art (2008 et 2010) organisées au Centre culturel de Porto-Novo.

Didier Houénoué est l'auteur de plusieurs publications dont *La politique de patrimonialisation à l'occidentale et ses conséquences sur un territoire africain : Le cas de Porto-Novo au Bénin* (en collaboration avec Monica Coralli, 2011).

Michel Max RAYNAUD

Michel Max Raynaud est diplômé en architecture de l'École Nationale Supérieure d'Architecture de Versailles (France) et diplômé en urbanisme de l'Université Paris VIII (France). Il détient un Ph.D. en aménagement de l'Université de Montréal (Québec Canada). Il a monté et dirigé en France plusieurs agences d'architecture et d'urbanisme et a assuré la gestion de nombreux projets nationaux et internationaux. Il a été également expert judiciaire près la Cour d'appel de Paris. Sa carrière s'est partagée entre la pratique professionnelle et la recherche. Il est l'auteur de publications, ouvrages, articles scientifiques et a participé à de nombreuses conférences.

En 2006, Michel Max Raynaud a rejoint l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Montréal comme chargé de cours et de formation pratique, puis en 2010, comme professeur en montage et gestion de projets en aménagement (mgpa). Il est directeur de l'Observatoire Ivanhoé Cambridge du développement urbain et immobilier de l'Institut d'urbanisme et est chercheur associé dans le Groupe de recherche IF de la Faculté d'aménagement.

Remy SIETCHIPING

Remy Sietchiping est diplômé de l'Université de Yaoundé-1 (Cameroun) et détient un Ph.D. en géographie de l'Université de Melbourne (Australie). Il possède une longue expérience dans la planification urbaine, les questions foncières et de développement, les systèmes d'informations géographiques et spatiales et la gestion de projets. Il a travaillé au sein de la Commission Économique pour l'Afrique des Nations Unies (CEA) en Éthiopie. En 2007, il rejoint ONU-Habitat où il est chargé des questions foncières dans l'unité 'Foncier et GLTN' (Global Land Tool Network) et chef de projet GLTN.

Il a enseigné comme professeur honoraire dans plusieurs universités : en Jamaïque, en Australie et au Cameroun. Remy Sietchiping est l'auteur de nombreuses publications qui portent principalement sur les villes africaines, dont *Predicting and Preventing Slum Growth* (2008) et *Guide de Médiation Foncière* (2013).

Claire SIMONNEAU

Claire Simonneau est diplômée en urbanisme de l'Université Paris-1 Panthéon-Sorbonne (France). Elle est actuellement docteurante en aménagement à l'Université de Montréal.

Claire Simonneau a travaillé pendant deux ans au Bénin pour la coopération française en gestion de projet de développement urbain. Dans le cadre de son doctorat, elle analyse la dimension foncière des politiques urbaines en Afrique sub-saharienne, et le jeu d'acteurs à l'œuvre dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre de ces politiques. Ses travaux portent en particulier sur les outils d'information foncière dans les villes du Bénin et leur appropriation locale et sur le long terme.

Jean-François TRIBILLON

Jean-François Tribillon est diplômé de l'Université de Strasbourg (France), diplômé de l'Institut d'Études de Sciences Politiques de Paris (France). Il détient un Doctorat d'État en droit public de l'Université de Paris (France). Juriste, politologue et urbaniste,

Jean-François Tribillon est spécialiste du droit foncier, des procédures d'aménagement et de gestion urbaine, en particulier pour les villes africaines. De 1967 à 1971, il a été chargé d'études au Ministère de la Coopération française. De 1967 à 2006, il a été professeur à l'École Nationale Supérieure d'Architecture de Paris La Villette (France).

Depuis 1971, Jean-François Tribillon est consultant indépendant à ACT Consultants. En 2006 il devient conseiller technique pour les plans d'aménagement de Skirat, Harhoura et Oujda (Maroc). En 2010, il participe au projet de reconstruction des quartiers de Martissant et Baillergeau à Port-au-Prince (Haïti). Il est co-fondateur de l'Association Internationale des Techniciens Experts et Chercheurs (AITEC).

Jean-François Tribillon est l'auteur de nombreuses publications, dont *L'urbanisme* (2009) et *Essai de caractérisation de la question foncière en Afrique sub-saharienne* (2002).

Résumés

(English follows)

Remy SIETCHIPING et Alioune BADIANE

Chap. 1 - Sécurisation Foncière et Urbanisation en Afrique sub-Saharienne

La manière dont la question foncière est prise en compte déterminera la forme de l'urbanisation en Afrique sub-Saharienne. Les méthodes et pratiques de sécurisation des droits fonciers (y compris les droits d'accès, d'usage, d'héritage, de transfert et de possession) en milieu urbain et périurbain doivent contribuer à relever les défis de l'explosion démographique et de l'extension urbaine. Ce papier décrit les caractéristiques du développement urbain en rapport avec le foncier en Afrique sub-Saharienne. Il analyse les impacts des régimes fonciers prédominants sur l'urbanisation. Ensuite, il décrit les progrès observés, les actions et pratiques innovantes pour la sécurisation de l'accès au sol comme un important pilier du développement urbain durable en Afrique. L'analyse s'appuie sur le concept de gradation de droits fonciers et les principes de gouvernance foncière. Cet article souligne le fait que la sécurisation foncière va au-delà du titre de propriété individuel. Enfin, l'article s'appesantit sur les bénéfices qu'une 'démocratisation' de la sécurisation foncière peut apporter en milieu urbain, à travers la prise en compte du genre et des populations pauvres qui conduira à la réduction des conflits de propriété, le renforcement de la sécurité et la consolidation de la paix sociale.

Mots clés : Afrique sub-Saharienne, urbanisation, bidonvilles, genre, gradation des droits fonciers, marchés fonciers, pauvreté, régime foncier.

Claire SIMONNEAU

Chap. 2 - L'information foncière au service de la sécurisation ? Le cas du Registre Foncier Urbain au Bénin.

Depuis les années 80, la reconnaissance des mécanismes propres à l'urbanisation africaine (extra-légalité et précarité), a conduit à faire de la *sécurisation foncière*, un objectif central des stratégies urbaines des agences internationales de développement. L'information foncière a été présentée comme un outil essentiel de cette stratégie, sous l'influence des progrès technologiques en matière d'informatique et de gestion de l'information. Depuis 2000, elle fait l'objet d'une attention renouvelée dans le débat international sur les moyens de la sécurisation foncière ; de nouveaux outils sont développés, appuyés sur les innovations technologiques. Malgré les récentes recherches montrant la complexité de la question foncière en Afrique subsaharienne, la mise en œuvre de ces outils n'est pas accompagnée d'une réflexion sur les expériences existantes et leurs implications socio-politiques locales. Appuyée sur une recherche doctorale en cours, la communication exposera les théories entourant l'information foncière dans les villes des pays en développement, et ses enjeux sociopolitiques. En particulier, son potentiel en matière de sécurisation foncière sera discuté, en s'appuyant sur l'étude de la mise en œuvre du Registre Foncier Urbain (RFU) au Bénin.

Mots clés : information foncière, sécurité foncière urbaine, cadastre, registre foncier, Bénin.

Djibril DIOP

Chap. 3 - La problématique de l'accès au foncier à Dakar

La croissance démographique rapide de la ville de Dakar a entraîné une forte demande en sols urbains pour les constructions d'habitations et pour l'implantation d'équipements collectifs. Si on observe une multiplication d'initiatives venant de divers acteurs dont chacun a sa logique, ce contexte ne fait qu'amplifier la spéculation foncière, excluant du coup une grande majorité de la population urbaine pauvre de l'accès à la propriété. Les pouvoirs publics qui

ont la responsabilité de la gestion harmonieuse de la cité, semblent n'avoir aucune maîtrise sur le secteur. Or, la valeur vénale foncière évolue rapidement avec la dynamique démographique, alors que la densification du bâti et les changements d'affectation du sol soumettent à leur tour l'espace agricole périurbain à une pression souvent annonciatrice de spéculation. La communication montrera que la concurrence pour les usages du foncier réduit encore les possibilités d'accès, alors que les pratiques coutumières que les lois modernes voulaient expier résistent encore et servent de repère pour une partie de la population qui ne maîtrise pas les mécanismes réguliers d'accès au sol urbain.

Mots-clés : foncier, accès, sécurité foncière, urbanisation, Dakar.

Didier HOUENOUE

Chap. 4 - Questions patrimoniales et droit foncier au Bénin : le cas de Porto-Novo

La ville de Porto-Novo au Bénin est connue pour son riche patrimoine architectural : vernaculaire, afro-brésilien et colonial. Ce patrimoine est cependant l'objet de dégradations provoquées par l'absence d'entretien ; lesquelles dégradations sont rapides et irrémédiables. La dégradation du patrimoine architectural du tissu afro-brésilien par exemple tire une de ses principales causes dans les conséquences de *l'indivision* qui fait que toute action sur un bien commun à une famille doit forcément avoir l'approbation certifiée de tous les héritiers. Cet état de fait trouve une explication dans la spécificité du droit de propriété à Porto-Novo où cohabitent droit foncier coutumier et droit foncier moderne. Le présent article essaiera de donner les clés de la sociologie d'une ville dans laquelle le pouvoir est contraint en permanence à la discussion.

Mots clés : propriété foncière, droit foncier, Coutumier du Dahomey, patrimoine, successions, indivision.

Jean-François TRIBILLON

Chap. 5 - Pour répondre à une demande de sécurité foncière minimale : contradictions à dépasser

En nous référant à des cas africains (Afrique subsaharienne d'expression française), maghrébins (Maroc, principalement) et haïtien, nous nous proposons de tenter une délimitation du champ de faisabilité pratique des dispositifs de « sécurisation foncière » urbaine, en critiquant les façons de faire habituelles. Nous souhaitons identifier les contradictions qui traversent la notion de sécurité foncière urbaine que révèle la pratique mais qu'ignore le plus souvent la théorie. Le but est de proposer une réflexion sur les cheminements d'amélioration des droits fonciers urbains : à partir d'une identification de leur contenu, des capacités des acteurs urbains à les faire reconnaître, des dangers que présente également une sécurisation car la sécurisation des droits fonciers ne peut se permettre de bloquer tout aménagement et tout équipement, toute amélioration des quartiers populaires qui sont le siège de ces droits. Nous serons amenés à proposer des différenciations selon les classes sociales, des paliers successifs de « sécurisation », un portage du projet de « sécurisation » par les intéressés agissant collectivement afin d'aménager et d'équiper leurs quartiers, ce qui les autorisent pour finir à prétendre à une sécurité foncière forte. La sécurité foncière n'est pas un impératif catégorique qu'il faut abruptement octroyer à tous et sans délai; elle est le résultat d'une stratégie socio-politique.

Mots clés : légitimité foncière, droit foncier personnel, aménagement foncier, initiative collective, responsabilité municipale.

Joseph COMBY

Chap. 6 - Comment sortir du système foncier colonial

Le système foncier colonial étatique, conservé pour l'essentiel depuis les Indépendances, avait été conçu pour sécuriser la propriété d'un petit nombre de colons et d'affidés, contre les revendications indigènes. Depuis 50 ans, beaucoup de moyens humains et financiers ont été dilapidés en voulant utiliser ce même système pour

sécuriser les droits fonciers du plus grand nombre. En s'appuyant au plan théorique et historique sur les concepts de « *fabrication de la propriété par le haut versus par le bas* », et au plan pragmatique sur l'analyse des résultats positifs mais aussi négatifs des innovations béninoise et malgache, la contribution visera à proposer une stratégie de sortie progressive du système foncier colonial.

Mots clés : fiscalité, possession, prescription, petits papiers, enregistrement.

Michel Max RAYNAUD

Chap. 7 - Sécurisation foncière : construire les outils d'une stratégie

L'informalité repose sur une absence d'information qui fait considérer comme « illégales » les auto-organisations et auto-règlementations mises en place au fil du temps, de façon empirique, par les individus et les groupes. Or, il est montré que ces organisations et leurs règles sont efficaces et qu'elles constituent peut-être le socle de connaissances à partir desquelles il est possible de bâtir une véritable gestion durable du foncier considéré comme un système de ressource commune.

Nous posons l'hypothèse que les outils de gestion des projets urbains, que sont la gestion des parties prenantes, la négociation et la gouvernance des biens communs, permettraient de rendre possible l'intégration de ces organisations et leurs règles « illégales » dans le processus de négociation avec les autorités en place autour de projets urbains ciblés et contextuels ; de légitimer les résultats obtenus. La légitimation autour de projets apparaît comme la manière la plus sûre de rendre le légitime, légal et de construire une stratégie pour la sécurité foncière.

Mots clés : foncier urbain, Afrique de l'Ouest, sécurisation, gestion, informel.

Abstracts

Remy SIETCHIPING and Alioune BADIANE

Chap.1 - Land Tenure Security and Urbanisation

The way in which the land question is dealt with will determine the type of urbanization in sub-Saharan Africa. The methods and practices of securing land rights (including access, use, inheritance, transfer and ownership) in urban and peri-urban areas should contribute to address the challenges of population explosion and urban extension. This paper describes the characteristics of urban development in relation to land in sub-Saharan Africa. It then notes progress made, innovative actions and practices for securing access to land as an important pillar to achieve sustainable urban development in Africa. The argument is built upon the concept of continuum of land rights and good land governance principles. The paper underscores the fact that securing land tenure goes beyond the individual property titling. Finally the paper highlights the benefits of a 'democratizing' tenure security to urban area through gender sensitiveness and pro-poor interventions that would lead to the reduction of land and property conflicts, peace and security.

Key words: Sub-Saharan Africa, Urbanisation, slums, gender, continuum of land rights, land markets, poverty, land tenure.

Claire SIMONNEAU

Chap. 2 - Land Information at the Service of Land Security? The Case of Urban Land Register in Benin

Since the 1980s, an increasing understanding of the mechanisms unique to African urbanization (extra-legality and precariousness) have resulted in tenure security becoming a main priority in the urban strategies of international development agencies. In that context, the provision of information on land tenure, assisted with computer science and information management, has been presented as an essential strategy tool. Since 2000, information on land tenure has become the object of renewed attention in the international debate on the means of achieving land security. Here, new tools are being developed, supported with technological innovations.

Yet, despite recent studies showing the complexity of the land tenure question in Sub-Saharan Africa, the implementation of these tools has not been accompanied with a reflection on the existing experiences and their local socio-political implications. Based on a doctoral research project presently underway, this article will discuss the theories surrounding the topic of land tenure information in the cities of developing countries alongside its socio-political stakes. In particular, the potential which information has for land tenure security will be examined by referring to the study on the founding of the Registre Foncier Urban (RFU) in Benin.

Key words: land information, urban land security, cadastre, land register, Benin.

Djibril DIOP

Chap.3 - The Problem of Access to Land in Dakar

The rapid demographic growth of the city of Dakar has led to a strong demand for urban land for the construction of dwellings and the implementation of public infrastructure. A proliferation of initiatives from diverse actors, each with their own rationale, is amplifying real estate speculation. This, in turn, excludes a great majority of the urban poor from access to property. The public authorities in charge of the harmonious management of the city seem to have no control over this sector. In that context, the market value of land is rapidly changing in keeping with the demographic dynamic, while the densification of the built environment and land use changes, for their part, are placing great pressure on the periurban agricultural space, which then often precipitates speculation. This paper will show that the competition for usages of the land reduces the possibilities of access even more, and further that traditional practices, frequently the target of modern legislation, still serve as a point of reference for a segment of the population that is not in the position to participate in the regular mechanisms for accessing urban land.

Key words: land, access, land security, urbanization, Dakar

Didier HOUENOUE

Chap. 4 - Heritage Issues and Land Law in Benin: the Case of Porto-Novo

Porto-Novo in Benin is a city with an important architectural heritage composed of endogenous architecture, Afro-Brazilian and colonial architecture. This cultural heritage is however subjected of degradations caused by a lack of maintenance and these degradations are fast and irreversible. The degradation in the Afro-brazilian urban infrastructure is due to the joint ownership. In fact, it is impossible for the local government to restore a house belonging to a family without obtaining the authorization of the whole family. This is possible because of the specificity of the property right in Porto-Novo which allows the coexistence of two kind of ground law: the traditional ground law and the modern ground law. My article will try to understand the sociology of a city in which the local government is always constrained to make concessions.

Key words: land ownership, land law, "Coutumier du Dahomey" (register of customary rights of Dahomey), heritage, inheritance, joint ownership.

Jean-François TRIBILLON

Chap. 5 - Challenges in Meeting the Demand for Minimum Tenure Security

By referring to African (French-speaking Sub-Saharan Africa), Maghrebian (Morocco, mainly) and Haitian cases, we seek to identify the feasibility of urban "land securitization" measures by criticizing the conventional ways of operating. We wish to identify the contradictions that characterize the notion of urban land tenure security—contradictions that, although generally apparent in practice, are most often overlooked in theory. The goal is to propose a reflection on the processes for improving urban land rights, starting with an identification of the content of these rights, the capacities of urban actors to get them recognized, as well as the risks involved in working toward land security. In fact, the securitization of land rights cannot afford to be at odds with all urban planning measures and infrastructures or any improvement of the working-class neighbourhoods in which these very rights are anchored. We will propose distinctions ac-

ording to the social classes, the successive levels of securitization, a delivery of the securitization project by the interested parties acting collectively to the end of developing and upgrading the infrastructure of their neighbourhoods, by way of which they eventually come to aspire for a strong tenure security. Tenure security is not a categorical imperative that must be abruptly granted to everyone and without delay. Rather, it is the result of a socio-political strategy.

Key words: land legitimacy, personal land right, land readjustment, collective initiative, municipal responsibility.

Joseph COMBY

Chap. 6 - How to Break with the Colonial Land Tenure System

The colonial land tenure system, essentially maintained in each nation state since their independence from colonial rule, was initially designed to secure the property of a small number of colonists and their cohorts against indigenous land claims. For 50 years now, many human and financial means have been expended on trying to use this same system to secure land tenure rights for a larger number of people. By referring, at the theoretical and historical level, to concepts of “top-down versus bottom-up creation of property” and, at the pragmatic level, to the analysis of positive but also negative outcomes of the Beninese and Malagasy innovations, this contribution aims to propose a strategy for a gradual exit from the colonial land tenure system.

Key words: taxation, possession, prescription, “petits papiers” (unofficial papers), registration

Michel Max RAYNAUD

Chap. 7 - Land Tenure Security: Building Tools for a Strategy

Informality is based on an absence of information, as a result of which the self-organizing and self-regulating systems that individuals and groups implement in an empirical manner over time are often considered “illegal.” Yet, proven to be efficient, these organizational systems and their rules could possibly constitute a pillar of knowledge from which to build a genuinely sustainable form of land management that would be regarded

as, considered as a common-pool resource. We hypothesize that tools for managing urban projects—namely stakeholder management, negotiation and the governance of commons—would allow for the integration of these systems and their “illegal” rules into the process of negotiating with the authorities on site. i.e. to negotiate about specific and contextual urban projects and to legitimize the results obtained. Legitimation around projects appears to be the surest way to render the legitimate legal and to build a strategy for land tenure security.

Key words: urban land tenure, West Africa, securitization, management, informal.

Repenser les moyens d'une sécurisation foncière urbaine

Le cas de l'Afrique francophone

La sécurité foncière dans les villes du Sud est un objectif qui semble désormais faire consensus parmi les chercheurs et la communauté internationale, dans l'optique de réduire la vulnérabilité des populations urbaines. Comprise comme le droit de ne pas se faire expulser de sa parcelle d'habitation sans compensation, la sécurité foncière pose un certain nombre de questions économiques, sociales, politiques, et d'urbanisme.

À travers cet ouvrage collectif, les auteurs dressent un état des lieux de ces enjeux dans les villes d'Afrique francophone. Ils questionnent les stratégies, politiques et outils mis en œuvre jusqu'à présent, et suggèrent des pistes de travail pratiques, à partir d'une prise en compte des processus réels d'accès et de sécurisation foncière, et des multiples parties prenantes en jeu. Finalement, une définition du point de vue de l'urbaniste sur la sécurisation foncière est tentée.

Cet ouvrage s'adresse aux chercheurs, étudiants et praticiens de l'urbanisme et du développement qui s'intéressent à la gestion des villes des pays en développement. Les auteurs viennent de disciplines et de pays différents, et ont en commun une double expérience en recherche universitaire et en gestion de projets urbains et de développement, leur permettant de croiser les regards et de tisser des liens entre recherche et action.

Michel Max Raynaud est professeur à l'Institut d'Urbanisme et directeur de l'Observatoire Ivanhoé Cambridge du développement urbain et immobilier de l'Université de Montréal.

Djibril Diop est chargé de cours à l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Montréal.

Claire Simonneau est doctorante en aménagement à l'Université de Montréal.



Cet ouvrage est un produit de l'atelier-séminaire organisé à l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Montréal les 15 et 16 novembre 2012. L'événement a réuni experts de la question foncière urbaine, praticiens et chercheurs, et a bénéficié de la participation de l'ONU-Habitat. Plus que la somme de contributions individuelles, cette rencontre se voulait un lieu d'échanges, de débats, de partage de points de vue.