

**LA NOUVELLE COUTUME URBAINE
ÉVOLUTION COMPARÉE DES FILIÈRES COUTUMIÈRES
DE LA GESTION FONCIÈRE URBAINE DANS LES PAYS
D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE**

VOLUME I

RAPPORT DE SYNTHÈSE

**Recherche réalisée dans le cadre et avec l'appui conjoint du
PRUD, Programme de recherche urbaine pour le développement
Action concertée incitative du Fonds de solidarité prioritaire du
Ministère des Affaires étrangères, Conduite par le GEMDEV et l'ISTED
et du Department for International Cooperation
(DFID), Royaume-Uni.**

Avril 2004

Responsables scientifiques:

Alain Durand-Lasserve, CNRS, Laboratoire SEDET, Université de Paris VII
Michael Mattingly, Development Planning Unit, University College, Londres
Thomas Mogale, Graduate School of Public and Development Management, University of
Witwatersrand, Johannesburg, Afrique du Sud.

Assistants de recherche :

Gaële Goastellec
Rasmus Precht.

I

DESCRIPTION DU PROJET DE RECHERCHE**1. Contexte et la problématique générale de la recherche**

Au cours des années 1970-1980, la plupart des observateurs de la scène urbaine africaine voyaient dans les formes coutumières de gestion du sol la survivance d'un mode de gestion de l'espace auquel le "développement" économique mettrait un terme. Ça n'a pas été le cas.

La crise à laquelle de nombreux Etats africains ont été confrontés dans le courant des années 1990 a eu un impact sur leurs ressources financières et humaines, limitant ainsi leur capacité d'intervention, en particulier en matière d'urbanisme et d'aménagement.

Les plans d'ajustements structurels auxquels la majorité des États africains a dû se soumettre, les mesures de libéralisation économique qui les ont accompagnées ont accéléré le mouvement de désengagement des États.

Le désengagement des pouvoirs publics du champ urbain a eu un impact particulièrement fort sur les filières publiques de production foncière et immobilière. Il n'a pas été contrebalancé par des réformes structurelles ou des politiques alternatives de gestion urbaine. Par exemple, les politiques de décentralisation s'avèrent difficiles à mettre en œuvre dans le contexte politique et socioculturel qui prévaut dans de nombreux des États africains.

Les mesures qui visaient à corriger les effets de la crise économique, des dysfonctionnements des pouvoirs et du désengagement des États, par exemple les programmes de lutte contre la pauvreté ont rarement atteint leurs objectifs. S'attaquant aux effets de la pauvreté urbaine plus qu'à ses causes et faute de pouvoir être répliqués sur une base élargie, ils n'ont eu que des effets limités.

Dans ce contexte, on observe que la réponse à la demande populaire de terrain pour l'habitat et de logement est largement assurée par les filières dites informelles de production et de gestion foncière. Celles-ci constituent une véritable alternative à la production publique de terrains pour les bas revenus.

On observe parallèlement une tendance générale à l'informalisation des procédures formelles de production et de gestion foncière et à leur ré-interprétation par les acteurs informels/coutumiers.

2. Hypothèses de travail : les conditions d'émergence de nouvelles formes de gestion coutumière de l'espace urbain

Dans beaucoup de pays, la crise des filières publiques et privées formelles d'accès au sol ont eu pour conséquence une re-émergence des revendications coutumières et le développement des filières coutumières de gestion et d'allocation du sol.

À la périphérie des villes d'Afrique sub-sahariennes (pays francophones, anglophones, lusophones et Afrique du Sud), la production de terrains pour l'habitat est encore largement

influencée - et parfois dominée - par des acteurs néo-coutumiers ou se revendiquant de la coutume.

Ils contribuent encore d'une manière significative à l'offre foncière. Ils jouent un rôle politique et social important dans la gestion des quartiers dont ils revendiquent la formation et parviennent souvent à s'imposer comme des intermédiaires obligés entre les populations des quartiers concernés et les pouvoirs publics, y compris dans les villes et les pays où aucune prérogative ne leur est plus formellement reconnue. Ils ont recours, dans la réalisation de leurs projets, à l'aide de promoteurs fonciers informels et de géomètres du secteur formel.

Leur fonction d'intermédiation ou de représentation est d'autant plus affirmée que les demandes et revendications des populations ne sont pas prises en compte par les institutions du pouvoir.

Les pratiques néo-coutumières ne doivent pas être considérées une survivance. Elles font preuve d'une étonnante capacité d'adaptation au changement, même si les fondements et la légitimité de leurs revendications sont souvent floues historiquement discutables.

Au cours des deux dernières décennies, les pratiques coutumières de gestion du sol dans les villes d'Afrique sub-sahariennes ont donné lieu à de nombreux ajustements et se sont adaptées au nouveau contexte économique et social porté par la globalisation des économies. Depuis environ une décennie, on constate que les pratiques néo-coutumières se sont plus souvent développées qu'elles n'ont régressé.

Ce que l'on qualifie aujourd'hui de "gestion coutumière" n'est toutefois plus qu'une forme réinterprétée de modes pré-coloniaux de gestion communautaire d'espaces villageois, agricoles et pastoraux. Il est donc plus pertinent de parler de pratiques "néo-coutumières", ou de "nouvelle coutume urbaine".

La gestion de nombreuses villes d'Afrique et les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de programmes de modernisation des institutions, de décentralisation, d'urbanisme et d'habitat ne peut s'expliquer sans référence à la pratique des acteurs néo-coutumiers et à l'émergence d'une nouvelle coutume urbaine, métissage d'une tradition pré-coloniale re-interprétée, de pratiques populaires d'accès au sol et au logement et de gestion des quartiers dits "informels".

On assiste aujourd'hui à un triple mouvement :

- l'emprunt, par les acteurs coutumiers, de pratiques propres aux filières populaires informelles de production de terrains pour l'habitat (on peut ici parler d'une nouvelle "coutume urbaine");
- l'adaptation progressive des filières néo-coutumières et populaires de production de terrains pour l'habitat au marché et au cadre formel de la gestion urbaine.
- l'informalisation des pratiques formelles de gestion et d'allocation du sol urbain, sous la pression conjuguée des lotisseurs informels et des possesseurs néo-coutumiers .

De nouvelles formes de gestion urbaine font ainsi leur apparition. Elles empruntent à la fois aux formes traditionnelles de gestion coutumière du sol, aux pratiques populaires et aux pratiques formelles.

Ce constat soulève deux questions clefs :

- Les filières néo-coutumières de production et de gestion foncière constituent-elles une véritable alternative aux filières formelles de production et de gestion du sol urbain ?

- Les pratiques coutumières sont-elles compatibles avec les procédures et les règles du jeu démocratiques en matière de gestion urbaine ?

3. Objectifs de la recherche

Depuis une vingtaine d'années, on nombre très important de recherches et d'études sur les villes d'Afrique sub-saharienne a porté sur la formation et la gestion des quartiers dits informels. Il s'agit pour l'essentiel de monographies.

Parmi celles-ci, plusieurs se sont attaché à analyser les pratiques des acteurs coutumiers (ou se revendiquant de la coutume), leur impact sur les filières informelles de production et d'attribution du sol urbain et leur rôle dans la formation de l'espace urbain.

Toutefois, très peu de travaux ont mis l'accent sur l'étude de l'évolution comparée des filières coutumières et néo-coutumières de production et de gestion foncière urbaine dans les pays d'Afrique sub-saharienne francophone, anglophone et en Afrique du Sud (1)

Une réflexion sur la place, le rôle, la fonction, les modes opératoires et la dynamique des filières néo-coutumières de gestion foncière urbaine et des conditions d'émergence d'une nouvelle coutume urbaine est aujourd'hui indispensable, tant d'un point de vue théorique que pratique.

La recherche a quatre objectifs principaux :

- Évaluer le rôle que les acteurs coutumiers et néo-coutumiers sont susceptibles de jouer en matière de gestion urbaine en général et de gestion foncière en particulier.
- Évaluer l'impact des politiques urbaines actuelles des États et des collectivités locales sur les pratiques de ces acteurs.
- Identifier les principales formes d'articulation des filières coutumières et néo-coutumières aux filières formelles publiques et privées de gestion foncière.
- Analyser les tendances de l'évolution et les dynamiques en cours dans les rapports entre filières néo-coutumières, informelles et formelles de production et de gestion foncière.

4. La recherche portera sur 7 pays d'Afrique sub-saharienne (pays francophones, anglophones et Afrique du Sud).

Afrique du Sud, Bénin, Cameroun, Ghana, Kenya, Sénégal, Tanzanie

Ces pays ont été retenus en raison de la diversité des réponses apportées par les pouvoirs publics à la question de la revendication coutumière en matière foncière, et du rôle joué par le pouvoir coutumier dans la production et la gestion de l'espace urbain.

L'étude fera référence à un ou plusieurs quartiers à la périphérie des agglomérations suivantes:

- Afrique du Sud : Durban Functional Region, Kwazulu Natal et zones peri-urbaines du Greater Nelspruit, Mpumalanga District.
- Bénin : lotissements pseudo-coutumiers à la périphérie de Cotonou et Porto Novo.
- Cameroun : frange urbaine de Douala
- Ghana: périphérie de Accra et Kumasi

- Kenya : périphérie de Nairobi
- Sénégal : périphérie de Dakar et Pikine
- Tanzanie : périphérie de Dar es Salaam

Une attention particulière sera portée à l'analyse de la documentation existant sur le thème et des conclusions des études de cas. Il n'est pas prévu, dans le cadre de cette recherche, d'entreprendre des enquêtes de terrains approfondies.

Le choix définitif des cas de référence sera fait entre mars et avril 2002, en concertation avec les équipes du groupement et après avis du groupe de suivi scientifique.

II

TERMES DE REFERENCE DES ÉQUIPES ASSOCIÉES AU PROJET

LES ÉQUIPES DEVRONT RÉPONDRE À CINQ ENSEMBLES DE QUESTIONS

1. Quel est le rôle actuel et quelle est la place qu'occupent les formes néo-coutumières de production et de gestion foncière?
2. Comment les systèmes néo-coutumiers fonctionnent-ils ?
3. Comment les systèmes néo-coutumiers évoluent-ils et s'adaptent-ils au changement ?
4. Les formes néo-coutumières de production foncière constituent-elle une alternative viable à la production foncière formelle ?
5. Quelles sont les interactions entre pouvoir néo-coutumier et pouvoir démocratique, en particulier à l'échelle locale/municipale ?

1. Quel est le rôle actuel et quelle est la place qu'occupent les formes néo-coutumières de production et de gestion foncière ?

1.1. Définition des termes utilisés

Le terme "propriété" coutumière fait référence à :

- La possession communautaire de droits sur le sol.
- L'exercice de ces droits est placé sous l'autorité d'une personne qui opère au nom de la communauté (droit d'utiliser la terre et de l'attribuer).
- La décision d'attribuer la terre et de l'utiliser (i) se fait sur une base consensuelle au sein de la communauté concernée et (ii) doit être conforme à la tradition culturelle de cette communauté.

- La gestion de terres agricoles, d'espaces pastoraux et des terrains à usage d'habitation en milieu rural.
- L'exercice de droits d'usage limités pour l'attributaire de la terre ou du terrain, en fonction de l'accord passé avec la communauté concernée (représentée par son chef).
- La légitimité historique de la possession et de l'usage du sol : la terre a été utilisée d'une manière continue par la communauté sur une longue période de temps.
- Le groupe (la communauté) partage la même identité culturelle.
- Il existe au sein du groupe (de la communauté) des institutions sociales qui lui permettent de défendre et de protéger ses droits contre les revendications foncières des personnes extérieures au groupe.

Dans les zones urbaines, le système coutumier dans le strict sens du terme ne fonctionne plus selon ce modèle. On doit dès lors parler de système néo-coutumier.

Le système néo-coutumier urbain plonge ses racines dans le système coutumier traditionnel.

Le système néo-coutumier

Dans la plupart des villes d'Afrique, la production de terrains pour l'habitat relève pour l'essentiel de processus informels. Ceux-ci sont le résultat d'une combinaison de pratiques coutumières, de pratiques populaires informelles et de pratiques formelles. C'est cette combinaison de pratiques que nous qualifions de "néo-coutumières".

L'évolution des pratiques coutumières vers des pratiques néo-coutumières implique l'intervention d'institutions sociales susceptibles de les encadrer, mais la base des institutions sociales néo-coutumières reste le groupe. Les institutions sociales impliquées dans la gestion foncière urbaine incluent également les institutions gouvernementales aux niveaux central et local.

1.2. Quelle est la place et l'ampleur des pratiques néo-coutumières dans les zones urbaines et sub-urbaines ?

Pouvez-vous opérer une distinction entre les filières néo-coutumières et les autres filières informelles de production foncière ? Sur quelle base faites-vous cette distinction ?

Quelle part de la population urbaine et de la surface de la ville est aujourd'hui concernée par ces formes néo-coutumières de production foncière ?

Quelle proportion de la population urbaine a eu, dans le passé, accès au sol par les filières néo-coutumières ? Sur quelle surface de la ville ces filières ont-elles opéré ?

Peut-on considérer que les terrains pour loger les pauvres sont produits principalement par les filières néo-coutumières ?

2. Comment fonctionne le système néo-coutumier ?

2.1. Quels acteurs animent les filières coutumières et néo-coutumières de gestion foncière et comment les définir et les caractériser ?

Sur quelles bases établir une typologie des acteurs coutumiers et néo-coutumiers qui rend compte de l'évolution de leurs pratiques ? Les éléments d'une telle typologie sont, en première analyse, les suivants :

- Les racines et la réalité historique de la revendication coutumière.
- La légitimité du pouvoir coutumier vis-à-vis des populations.
- La continuité et les ruptures dans l'exercice du pouvoir coutumier.
- La place du religieux dans la revendication et la légitimation du pouvoir coutumier.
- Les domaines d'intervention des acteurs coutumiers et néo-coutumiers en milieu urbain (production foncière, gestion des quartiers, règlement des litiges et pacification sociale).
- La capacité d'intervention des acteurs coutumiers et néo-coutumiers (capacité technique et financière).
- Le mode opératoire des acteurs néo-coutumiers (techniques, procédures, instruments).
- Les objectifs à court terme et les stratégies à plus long terme des acteurs coutumiers (celles-ci dépendent en particulier de leur horizon économique, de leur accès à l'information et au pouvoir, ...).

Cette classification prendra en considération :

- Le rapport au politique (rapports conflictuels, tolérance, reconnaissance) et la légitimation réciproque du pouvoir coutumier et du pouvoir politique en ville.
- L'interface filières populaires - filières néo-coutumières de production et de gestion foncière.
- La dynamique des filières néo-coutumières (en régression, stables, en développement).

2.2. Quels sont les nouveaux modes opératoires et les réalisations des acteurs coutumiers et néo-coutumiers ?

Cette question sera abordée sous les angles suivants :

Quels rapports entretiennent acteurs coutumiers et les pouvoirs publics à l'échelle de la ville et à celle du quartier ? En particulier, comment les acteurs néo-coutumiers participent à la prise de décision (officiellement et en dehors d'un cadre officiel) ? Comment ces rapports ont-ils évolué ?

Dans quelle mesure les techniques et les procédures de gestion néo-coutumière du sol sont-elles compatibles avec les logiques de gestion mises en œuvre par les pouvoirs publics (État et collectivités locales) ?

La reconnaissance formelle de la revendication ou du pouvoir néo-coutumier par les pouvoirs publics est-elle susceptible d'améliorer la gestion urbaine en général et la mise en œuvre des programmes de logement et d'équipement en particulier ? À quelles conditions ?

Dans quelle mesure et comment les acteurs néo-coutumiers réinterprètent-ils les procédures formelles/officielles de production et de gestion foncière ?

Peut-on considérer que les acteurs néo-coutumiers se sont adaptés aux nouvelles conditions économiques et sociales nées de la globalisation de l'économie, et qui se traduisent, dans la plupart des pays d'Afrique sub-saharienne par diminution des revenus des ménages - en particulier des revenus réguliers - et par un affaiblissement général des administrations ?

3. Comment le système néo-coutumier de la gestion foncière évolue-t-il et s'adapte-t-il au changement ?

3.1. Quelles sont les conditions d'émergence d'une nouvelle coutume urbaine ?

Quels sont les facteurs politiques, économiques et culturels qui ont contribué à la perpétuation ou à la re-émergence des revendications coutumières en matière de gestion foncière urbaine ? En particulier :

- Dans quelle mesure la mise en œuvre des politiques de décentralisation influence-t-elle la production foncière urbaine ?

- Comment l'émergence d'un marché foncier formel et la privatisation des services urbains ont-ils favorisé le développement des formes néo-coutumières de production foncière ?

- Comment les revendications néo-coutumières se sont-elles structurées dans un contexte souvent marqué par le manque de ressources financières et humaines des états et des collectivités locales et par le désengagement des états du champ urbain ?

- Dans quelle mesure peut-on considérer que la revendication et les pratiques néo-coutumières en matière de gestion foncière urbaine sont l'expression de l'affirmation identitaire de groupes dépossédés par le pouvoir colonial puis les nouveaux États indépendants ?

3.2. Quelles sont les dynamiques en cours et les mutations des filières coutumières et néo-coutumières ?

Quelles sont les tendances de l'évolution concernant :

- La formalisation des procédures coutumière de production foncière et de gestion urbaine ?

- L'informalisation croissante des procédures formelles ?

- L'utilisation, par les acteurs néo-coutumiers, de la marge de manœuvre que leur offre les procédures formelles de gestion foncière (par exemple, de nouvelles dispositions législatives peuvent permettre l'intervention foncière d'acteurs néo-coutumiers, mais celle-ci est souvent compromise en raison de l'opposition de certains secteurs de l'administration) ?

Dans quelle mesure les dynamiques en cours reflètent-elles les interactions (concurrence, alliances, coopération, partenariat, etc.) entre deux formes principales d'institutions sociales (en matière de gestion foncières, ces institutions sociales comprennent les institutions communautaires/coutumières et les institutions gouvernementales au niveau central et local) ?

Le développement du système néo-coutumier est dû à : (i) l'incapacité du secteur public à produire des terrains pour les pauvres ? (ii) le désintérêt du secteur privé formel pour les formes de production foncière destinées aux bas revenus ? (iii) l'incapacité des promoteurs fonciers informels à opérer sans le soutien des acteurs coutumiers et néo-coutumiers ?

Le système néo-coutumier s'adapte-t-il, et comment :

- À la généralisation des pratiques marchandes en matière foncière ?

- À la demande de terrains provenant des groupes à bas revenus ?

- Aux tentatives des pouvoirs publics visant à le contrôler ?

Quelles sont les limites de la croissance du système néo-coutumier ?

Sont-elles à mettre en relation avec l'épuisement des réserves foncières coutumières ?

Sont-elles le résultat d'une action effective de la puissance publique en matière de production foncière et immobilière (production de terrains pour l'habitat) ?

Sont-elles la résultat d'une action répressive de l'état vis à vis des acteurs néo-coutumiers ?

3.3. Quels types de réponses sont apportées par les pouvoirs publics aux revendications et aux pratiques coutumières et néo-coutumières ?

Quelles ont été les tentatives faites par les pouvoirs publics pour intégrer les pratiques coutumières et néo-coutumières dans le cadre formel de la gestion urbaine et les encadrer ?

Ces tentatives ont-elles abouti ?

Dans quelle mesure les pouvoirs publics prennent-ils appui sur les représentants des communautés se revendiquant de la coutume - sans nécessairement les reconnaître - pour corriger les effets du désengagement de l'état en matière de production foncière ?

Dans quelle mesure les pouvoirs publics nient-ils l'existence du pouvoir coutumiers ?

Doivent-ils négocier avec lui en raison de sa légitimité, de son poids politique ou de sa capacité à pacifier les rapports sociaux et à résoudre les conflits liés à l'accès au sol ?

Comment les gouvernements parviennent-ils à surmonter la résistance des élites politiques à la reconnaissance des filières néo-coutumières de production foncière ?

4. Les formes néo-coutumières de production foncière constituent-elle une alternative viable à la production foncière formelle ?

Le système néo-coutumier produit-il des terrains en quantité suffisante pour répondre à la demande des ménages qui sont exclus des filières formelles de production foncière ?

Dispose-t-il des ressources requises pour aménager les terrains ?

Produit-il des terrains à des prix compatibles avec les ressources des ménages pauvres ?

Produit-il des terrains disposant des équipements minimums (cette capacité dépendant elle-même des ressources financières auxquelles les acteurs néo-coutumiers ont accès) ?

Garantie-t-il un niveau suffisant de protection des droits sur le sol (sécurité de la tenure foncière) à ceux à qui il a vendu des terrains ?

Peut-il leur garantir dans la durée un ensemble suffisant de droits : droits d'usage, le droit de vendre, de louer ou de transmettre par héritage ?

Le système néo-coutumier est-il compatible avec les procédures existantes en matière d'immatriculation et d'enregistrement des droits sur le sol ?

Permet-il aux promoteurs fonciers néo-coutumiers d'opérer ouvertement sur le marché foncier et immobilier ?

Est-il ouvert ou réceptif aux conseils et demandes des pouvoirs publics relatifs au respect de normes minimales en matière d'aménagement et de construction ?

Est-il capable de se plier à des normes et standards minima en matière d'aménagement et d'équipement ?

Est-il compatible avec un objectif de développement urbain durable ? Sinon, pourquoi ?

La reconnaissance et le soutien par l'État des filières néo-coutumières diminue-t-elle les avantages qu'elles offrent aux pauvres des villes ?

5. Quelles sont les interactions entre pouvoirs néo-coutumiers et pouvoir démocratique en particulier à l'échelle locale/municipale ?

Dans quel cadre institutionnel et juridique le pouvoir coutumier est-il ou peut-il être associé à la prise de décision en matière d'aménagement urbain et de programmes d'équipement ?

Dans quelle mesure les techniques et les procédures de gestion néo-coutumière du sol sont-elles compatibles avec l'exercice démocratique du pouvoir, en particulier au niveau local/municipal ?

Comment le pouvoir coutumier a été ou est intégré aux procédures "modernes" de la gestion urbaine, et quel est son impact réel sur :

- La participation des communautés concernées à la décision en matière de production de terrains et de services ?
- Le règlement des litiges fonciers ?
- Le contrôle social et la pacification des rapports sociaux au niveau local ?
- La décision en matière de production et de gestion des équipements ?

PROCÉDURE DE TRAVAIL

- Analyse de la littérature relative aux pratiques coutumières et néo-coutumières en matière de gestion foncière et de production de terrains pour l'habitat au niveau national, l'accent étant mis sur les villes sur lesquelles portent les études de cas et sur les questions soulevées dans les présents termes de référence.

- Recueil et analyse des données et informations susceptibles de fournir des réponses aux questions soulevées dans les termes de référence.

- Réalisation d'enquêtes de terrain par entretiens avec les acteurs jouant un rôle clef dans le fonctionnement ou l'encadrement des filières néo-coutumières d'accès au sol, chaque fois que l'information requise fera défaut, et analyse/interprétation des entretiens.

- Préparation d'un rapport de recherche qui réponde aux questions posées dans les termes de référence.

- Organisation de séminaires au niveau local/national en vue de débattre du contenu du draft du rapport avec les responsables locaux, les ONG et les organisations communautaires de base concernées.

- Participation à la préparation du document de travail qui sera présenté et discuté lors du séminaire final de synthèse.

- Participation au séminaire final de synthèse qui se tiendra à la Graduate School of Public and Development Management , Witwatersrand University, Johannesburg, Afrique du Sid, en juin 2003.

- Discussion des conclusions du rapport final avec les responsables politiques, les ONG et les organisations communautaires de base concernées dans le cadre d'un séminaire de fin de recherche.

Les équipes associées au projet devront :

- Fournir à l'équipe de coordination de la recherche une revue analytique de la littérature sur le thème relatif au pays et à la ville concernée, et fournir un inventaire des données et informations relative au thème à l'échelle de la ville étudiée.
- Soumettre un rapport de recherche de 25 à 35 pages, plus annexes.

III

PRINCIPAUX RESULTATS DE LA RECHERCHE ET IMPLICATIONS POLITIQUES

Alain Durand-Lasserve
CNRS. Laboratoire SEDET. Université de Paris VII

Cette note rend compte des principales conclusions de la recherche menée entre mai 2002 et février 2004 par une équipe de chercheurs européens et africains (1), avec l'appui du Programme de Recherche Urbaine pour le Développement (PRUD-ISTED) et du Department for International Cooperation, Royaume-Uni (DFID) sur : *La nouvelle coutume urbaine. Évolution comparée des filières coutumières de la gestion foncière urbaine dans les pays d'Afrique sub-saharienne.*

La recherche a porté sur les cas suivants : Cotonou et Porto Novo, Bénin ; Yaoundé, Cameroun ; Kumasi, Ghana ; Nairobi, Kenya ; Oshakati, Namibie ; Dakar, Sénégal ; Provinces du Gauteng et de Nord-Ouest, Afrique du Sud ; Dar es Salaam, Tanzanie ; Kampala, Ouganda

L'objet de la recherche était d'évaluer la place et le rôle des acteurs coutumiers - ou se réclamant de la coutume - dans le système de production de terrains pour l'habitat, d'analyser l'impact des pratiques que nous qualifions de *néo-coutumières* sur les filières d'accès au sol et de dégager les tendances les dynamiques actuelles de ces filières.

L'ensemble des chercheurs associés au projet ont travaillé sur les mêmes termes de référence. Il leur a été demandé de répondre aux cinq ensembles de questions suivantes :

- Quel est le rôle actuel et quelle est la place qu'occupent les formes néo-coutumières de production et de gestion foncière ?
- Comment les systèmes néo-coutumiers fonctionnent-ils ?
- Comment les systèmes néo-coutumiers évoluent-ils et s'adaptent-ils au changement ?
- Les formes néo-coutumières de production foncière constituent-elle une alternative viable à la production foncière formelle ?
- Quelles sont les interactions entre pouvoir néo-coutumier et pouvoir démocratique, en particulier à l'échelle locale/municipale ?

Les résultats de cette recherche ont été confrontés aux analyses et conclusions d'autres travaux récents menés dans un cadre (voir : Références complémentaires)

1. L'ACCES DES PAUVRES AU SOL URBAIN DANS LES VILLES D'AFRIQUE SUB-SAHARIENNE

Contexte régional

Selon de récentes estimations des Nations Unies, le taux d'urbanisation de l'Afrique était en 2002 de 37 %. On prévoit qu'il sera de l'ordre de 50 % en 2030. Au cours des deux

prochaines décennies, les villes contribueront pour près de 90 % à la croissance de population africaine (Lopez-Moreno 2003). Le taux élevé d'urbanisation combiné, dans la majorité des pays, à un déclin économique régulier a eu pour résultat une augmentation rapide de la pauvreté urbaine. Dans la vaste majorité des villes d'Afrique sub-saharienne, les populations pauvres mais aussi une partie importante des groupes à revenus moyens n'ont pas accès aux filières publiques et privées formelles de terrains pour l'habitat. Comment, dans ce contexte, cette demande peut-elle être satisfaite ?

Dans tous pays sur lesquels a porté la recherche, sauf en Afrique du Sud, la *production publique* de terrains pour l'habitat et de logements a fortement diminué. Les raisons de cette situation sont nombreuses : échelle du problème, manque de ressources financières et humaines, faible solvabilité de la demande, manque de volonté politique, corruption et pratiques illicites, en particulier en matière de gestion foncière. Exception faite de l'Afrique du Sud, les observations réalisées au cours des dix dernières années confirment en outre que les projets publics visant à améliorer la situation du logement des pauvres ont généralement bénéficié aux groupes de revenus moyens et supérieurs. Quant au secteur privé formel, il ne contribue pratiquement pas à la production de terrains et de logements pour les bas revenus, sauf s'il est lourdement subventionné.

L'échec des politiques foncières et de l'habitat menées par les états et l'incapacité du secteur privé formel à répondre à la demande de la majorité des habitants des villes explique la place aujourd'hui occupée par les filières informelles de production de terrains. L'Afrique sub-saharienne est la région du monde où la proportion de la population urbaine vivant dans les quartiers dits informels est la plus élevée, quartiers de squatters ou lotissements non autorisés de terrains pour la vente ou la location d'autre part. À la périphérie des villes la formation de ces quartiers est fortement influencée, dans certains cas dominée, par des acteurs qui se réfèrent à la *légitimité coutumière*.

Les formes émergentes production foncière dans les zones urbaines

Au cours des dernières décennies, les pratiques de gestion foncière coutumière ont subi divers ajustements (Toulmin et Quan, 2000). Dans la majorité des pays, ils ont montré une étonnante capacité d'adaptation aux changements économiques et sociaux induits par la mondialisation sur des économies nationales et la croissance spatiale rapide de villes.

Filières coutumières et néo-coutumières

Le terme de *propriété coutumière* de la terre désigne la possession communautaire de droits d'usage sur des terres agricoles ou pastorales. Le chef de terre, ou chef coutumier, ou chef traditionnel, est habituellement responsable, au nom du groupe et avec son accord, de l'attribution des droits d'usage sur le sol. Celle-ci est à l'origine limitée aux membres du groupe - ou d'un groupe - partageant la même identité culturelle. L'étendue des droits qui sont attribués dépend de l'accord passé entre la communauté coutumière et l'attributaire. Des institutions propres à chaque groupe défendent et garantissent ces droits.

À la périphérie des villes d'Afrique sub-saharienne, les pratiques coutumières d'attribution du sol ne fonctionnent pas ou plus selon ce modèle. Elles ont été progressivement érodées pendant la période coloniale et post-coloniale. Les observations réalisées dans le cadre de la recherche confirment que s'y sont progressivement substituées ce que nous pouvons appeler des pratiques *néo-coutumières*, une combinaison de pratiques coutumières réinterprétées et de pratiques informelles qui n'ont que peu de rapports avec la tradition coutumière. La référence à ces pratiques néo-coutumières est indispensable si on veut comprendre les processus actuels d'accès au sol et au logement.

Les systèmes de production et d'attribution de terrains que nous qualifions de 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. C'est la situation la plus courante. Toutes les études de cas confirment le processus de marchandisation du sol. La vente, en tant que marchandise, de simples droits d'usage est le principal facteur de transformation des filières coutumières et d'émergence des filières néo-coutumières. Comme le souligne l'étude de cas sur Sénégal, dès qu'un terrain dit « coutumier » est l'objet d'une transaction monétaire il entre dans la sphère du néo-coutumier.

Dans d'autres cas, c'est dans la pratique du *groupe*, par exemple une communauté d'habitants, que se manifeste la référence à la coutume. Dans le cas de Nairobi, les terrains occupés par les pauvres ne sont pas des terrains initialement coutumiers, mais ses habitants les gèrent selon des normes et des codes et un système de valeurs qui renvoient à la coutume de leur communauté d'origine et lui inspirent confiance.

Le fonctionnement des filières néo-coutumières implique l'intervention d'institutions sociales, y compris d'institutions gouvernementales au niveau central et local, mais il repose principalement sur le groupe. Les acteurs néo-coutumiers jouent un rôle politique et social important au niveau des quartiers et sont souvent en mesure de s'imposer comme les intermédiaires indispensables entre les communautés et l'administration, y compris dans les villes et les pays (par exemple au Sénégal, au Cameroun ou en Tanzanie) où ils ne sont pas officiellement reconnus. Dans les pays où ils sont formellement reconnus, comme dans certaines régions du Ghana, les acteurs néo-coutumiers sont étroitement associés au processus de prise de décision, en particulier au niveau local.

Filières néo-coutumières et filières informelles

Il n'est pas toujours facile de différencier les filières néo-coutumières de production foncière des autres filières informelles. C'est le droit primaire sur le sol qui permet d'établir une distinction entre elles. C'est également, comme le montre l'étude sur Nairobi, la référence que fait un groupe à des pratiques de gestion du sol. Dans le cas de Dar es Salaam, une distinction est faite entre tenure foncière coutumière, où la terre ne peut être aliénée qu'après consultation et avec l'accord des membres du clan, et tenure dite *quasi-coutumière*, où la terre est aliénable. Sa vente implique la conformité à certaines règles coutumières, mais elle est réalisée non par le groupe mais par des individus qui en revendiquent la « propriété ». Les filières informelles de production foncière en constituent une sous-catégorie. Les transactions n'y font pas référence aux obligations coutumières, comme le consentement de la famille élargie ou l'accord des anciens, mais mettent simplement en relation un acheteur et un vendeur.

Le passage de pratiques coutumières à des pratiques néo-coutumières et la reconnaissance puis la formalisation de celles-ci obéit, selon les cas, à des logiques différentes. L'étude du cas de Cotonou, Bénin, souligne par exemple qu'une partie du processus de production foncière (la subdivision du terrain et la vente des lots par les propriétaires coutumiers) suit clairement une logique néo-coutumière ; l'opération de lotissement-remembrement menée par l'administration puis l'attribution d'un permis d'habiter est un acte administratif. Étant reconnues par l'administration, ces pratiques devraient être incorporées à la sphère du droit « moderne », celui du Code Civil, et donc ne plus avoir de liens avec la coutume. En fait, en l'absence d'enregistrement des titres fonciers, les terrains restent formellement sous le régime coutumier.

Quelle proportion de la population des villes accède au sol par les filières néo-coutumières ?

Toutes les observations confirment qu'une proportion significative de la population des villes d'Afrique a accès au sol et au logement par les filières que nous appelons néo-coutumières. Il est toutefois difficile d'obtenir des données précises et fiables, en particulier dans les pays où les pratiques coutumières ne sont pas reconnues et qui, en conséquence, ne les distinguent pas des autres filières informelles. Au Ghana la majorité des terres des zones péri-urbaines est sous régime coutumier. À Yaoundé, Cameroun, plus de 70 % de la population des quartiers périphériques occupent les terres coutumières. En Tanzanie, les sources officielles estiment qu'environ 70 % des habitants de Dar-es-Salaam vivent dans des quartiers informels ou « non planifiés », dont beaucoup se sont développés sur des terrains coutumiers ou quasi-coutumiers. À Dakar, Sénégal, on considère que plus de 90 % des logements produits entre 1982 et 1987, l'ont été par le secteur informel, le plus souvent sur des terres faisant l'objet d'une revendication coutumière. À Cotonou et Porto-Novo, Bénin, on estime que 80 % des terrains lotis ont été mis sur le marché au cours des deux dernières décennies par des acteurs néo-coutumiers. La plus grande partie des terres de la Ville de Kampala, Ouganda, est gérée et est allouée selon les pratiques néo-coutumières par le *Buganda Land Board*. Plus que 56 % de la population de Nairobi, Kenya, habitent dans des quartiers informels dont la gestion emprunte largement aux pratiques coutumières. Dans l'ensemble de l'Afrique du Sud toutefois, « seulement 9% des ménages vivent sous un régime foncier 'traditionnel' 'non- formellement reconnu', principalement dans les zones rurales » (Royston 2002), mais l'attribution de terrains par les autorités « traditionnelles » est observable à proximité des zones urbaines proches des frontières des anciens *homelands* (Cross 2002). À moyen et long terme, l'urbanisation de la zone péri-urbaine de Durban, où les terres sous autorité tribale occupent encore des surfaces très importantes, dépendra des rapports entre pouvoirs élus au niveau de la région métropolitaine et autorités traditionnelles.

2. ÉVOLUTION ACTUELLE DES PRATIQUES NÉO-COUTUMIÈRES DE PRODUCTION FONCIÈRE

Selon les pays, on peut identifier trois types de réponse des pouvoirs publics aux revendications foncières coutumières :

- ***La gestion foncière coutumière est formellement reconnue par les gouvernements*** (par la loi et dans les Constitutions), même si cette reconnaissance se limite habituellement à certaines terres ou des zones ou régions particulières. C'est le cas au Ghana, en particulier dans la région de Kumasi, et en Afrique du sud, où la *Communal Land Rights Bill*, votée en février 2004 (Republic of South Africa, 2003) a considérablement étendu les prérogatives foncières des chefs traditionnels. L'impact de cette loi sur la production de terrains pour l'habitat sera sans doute très importante dans la province du KwaZulu Natal. Dans la zone urbaine et suburbaine de Kampala, Ouganda, le *Buganda Land Board* est responsable de la gestion et de l'attribution du sol pour le compte du *Kabaka*, qui est le chef traditionnel des Buganda, de toutes les terres adjacentes aux anciennes limites administratives de la Municipalité de Kampala

- La reconnaissance formelle du système coutumier est limitée aux zones rurales, mais ***les pratiques en matière de gestion et d'allocation de terres par les acteurs néo-coutumiers sont tolérées dans les zones suburbaines***, sous certaines conditions, en fonction du contexte politique local. Les lotissements néo-coutumiers sont d'habitude reconnus par les

administrations de l'état bien qu'ils ne soient pas « légaux » au sens strict du terme (Bénin, Cameroun, Namibie).

- ***La gestion foncière coutumière n'est pas reconnue ou est strictement limitée aux zones rurales*** (Tanzanie, Sénégal). Cela a peu d'impact sur l'activité des acteurs qui se réfèrent à la coutume. Ils peuvent procéder à des opérations de lotissement et de vente des terrains, mais celles-ci sont considérées comme illégales par les administrations de l'état qui peuvent les invalider. Dans les anciennes colonies françaises, cette situation est à mettre en relation avec la conception de la propriété telle qu'elle est définie dans le Code Napoléon, et avec une tradition politique centralisatrice. Elle est caractérisée par (i) le monopole foncier de l'état, (ii) une gestion foncière centralisée, et (iii) un système d'attribution des terrains principalement fondé sur le permis d'occuper, autorisation administrative conditionnelle et révocable en cas de non mise en valeur du terrain.

Au cours de la dernière décennie, on a pu observer, dans tous les cas étudiés, un glissement vers une reconnaissance de fait des droits et des pratiques coutumières y compris dans les pays qui ont traditionnellement une attitude répressive concernant la gestion coutumière et néo-coutumière du sol (Augustinus, 2003, a). On a ainsi pu observer que des opérations réalisées par des acteurs néo-coutumiers ont été ponctuellement reconnues par les pouvoirs publics à Dakar et à Yaoundé, ou en Tanzanie dans les années 1990, où plusieurs décisions de justice ont témoigné d'une forme de reconnaissance de la tenure foncière coutumière dans les zones urbaines (Kironde, 2000).

Tendances convergentes en matière de production de terrains pour l'habitat dans les villes d'Afrique sub-saharienne

Dans tous les pays étudiés, sauf dans l'Afrique du Sud, des tendances convergentes peuvent être observées en matière de production de terrains pour l'habitat.

Dans une première phase, de l'indépendance politique au début des années 1990, les gouvernements ont généralement repris les prérogatives foncières exercées auparavant par les puissances coloniales, dans un contexte d'accroissement rapide de la population urbaine. Plusieurs facteurs ont alors contribué à limiter la capacité du secteur privé formel à répondre à la demande de terrains et de logements des groupes de revenus moyens et supérieurs : monopole foncier de l'état combiné à un dualisme juridique de fait en matière foncière, centralisation excessive du système de décision, complexité des procédures d'obtention des permis de lotir et de construire, absence de système de financement du logement, corruption fréquente des organismes de l'état en charge de la gestion foncière, en particulier. La production publique de terrains équipés (plus rarement de logement) à des prix subventionnés en utilisant les réserves foncières publiques a principalement visé à satisfaire la demande des groupes de revenus moyens, en particulier la clientèle foncière de l'état que constituent les fonctionnaires. Les ménages urbains pauvres n'avaient donc en général d'autre choix, que d'occuper illégalement des terrains, de louer des logements dans les quartiers formels et informels à la périphérie des villes ou dans les quartiers dégradés des zones centrales, de demander l'attribution d'un permis d'occuper sur des terrains péri-urbains, ou d'acheter des terrains à des possesseurs coutumiers.

Dans une deuxième phase, à partir du début des années 1990, dans la majorité des pays de la région, les limites ou les échecs des politiques publiques foncières et du logement, les difficultés économiques croissantes et les plans d'ajustement structurel conduisent les états à se désengager du secteur urbain et de l'habitat.

Dans toutes les villes, les réserves foncières publiques tendent à s'épuiser, et les états peuvent de plus en plus difficilement répondre à la demande des groupes de revenus moyens.

Dans le même temps, les stratégies spéculatives des groupes de revenus élevés contribuent à raréfier l'offre foncière. Dans des contextes où les opportunités d'investissement dans le secteur productif sont limitées et le drainage de l'épargne mal assuré, le placement foncier est considéré comme une forme d'épargne à l'abri de l'inflation. Dans tous les pays étudiés, le manque de systèmes de protection sociale pour la majorité de la population stimule la demande sur le marché foncier, la possession de terrains urbains étant considérée comme une sécurité à long terme. On assiste, dans le même temps, dans tous les pays étudiés et en particulier dans les pays francophones, à une re-émergence de la revendication foncière coutumière et à une reconnaissance de fait des pratiques néo-coutumières par les états. Elle se traduit par un accroissement de la demande des groupes de revenu moyens sur le marché néo-coutumier des terrains, tirant ainsi vers le haut le prix du sol. Dans ce contexte, il devient de plus en plus difficile pour les groupes à bas revenus d'avoir accès au marché foncier néo-coutumier dans les zones péri-urbaines.

Bien que la situation soit différente en Afrique du sud, où systèmes de tenure, gestion foncière et politiques vis à vis des acteurs coutumiers a été très influencée par l'héritage de l'apartheid, on peut observer quelques similarités avec les autres pays d'Afrique subsaharienne. La reconnaissance des droits et des pratiques coutumières, en particulier dans les anciens *homelands* et la raréfaction croissante de terrains dans la proche périphérie de grandes agglomérations ont eu pour conséquence un fort accroissement de la demande de terrains auprès des possesseurs coutumiers par les groupes de revenus moyens et bas (Mogale & al., 2003). Comme le souligne l'étude du cas de Mandela Village, « les formes néo-coutumières de production foncière ont émergé dans les quartiers péri-urbains qui ont été incorporés dans les zones métropolitaines et urbaines, et où l'administration coutumière du sol a évolué sous la pression de la demande provenant de groupes en rupture avec les autorités traditionnelles/coutumières. Les acheteurs de terrains veulent conserver les principaux avantages des formes coutumières d'attribution du sol : un accès bon marché et rapide à des terrains de plus grandes dimensions que ceux offerts par les filières formelles, l'intégration à une communauté locale susceptible de jouer un rôle de médiation et d'arbitrage en cas de litiges fonciers, et de faire pression sur les pouvoirs publics pour obtenir un aménagement du quartier et des services de base ». Dans ces quartiers, les propriétaires ont le sentiment de bénéficier d'une bonne sécurité de la tenure foncière. La *Communal Land Rights Bill*, adoptée en février 2004, qui donne aux chefs traditionnels un pouvoir accru en matière de gestion de terres agricoles aura probablement un impact majeur sur la renaissance des filières néo-coutumières de gestion foncière. Toutefois, comme observé dans les autres pays dans la région, l'accès des ménages urbains les plus pauvres à ces filières s'avère de plus en plus difficile, en particulier dans les zones les plus proches des centres urbains où la demande de terrains est élevée.

Dans tous les cas étudiés, deux dynamiques convergentes tendent à réduire l'écart entre pratiques formelles et les pratiques informelles et néo-coutumières

La dynamique des institutions gouvernementales

Étant données les limites ou les échecs de la production foncière et immobilière publique et privée, la contribution des acteurs néo-coutumiers à la production de terrains pour l'habitat est aujourd'hui progressivement reconnue dans un nombre croissant de pays d'Afrique subsaharienne (Payne, 2002). Ce changement peut être le résultat des pressions politiques exercées par les dirigeants coutumiers/traditionnels sur les états ; il peut être également mis en relation avec l'émergence d'organisations représentatives de la société civile et des processus de démocratisation (Kombe et Kreibich 1999). Les politiques de décentralisation et la pression des municipalités sur les gouvernements centraux pour mettre

un terme au monopole foncier de l'état facilitent la participation de élus locaux au processus de production foncière au côté des acteurs coutumiers.

Au cours des cinq dernières années, les politiques publiques plus souples concernant le traitement des quartiers informels existant, la diminution significative du nombre d'expulsions forcées, et le nouvel intérêt des gouvernements pour les opérations de régularisation *in situ* des quartiers irréguliers ont contribué à conforter le sentiment que l'accès au sol par les filières informelles et néo-coutumières offrait une assez bonne sécurité foncière (Yahya, 2003).

Dans tous les pays, les ménages qui accèdent au sol par les filières néo-coutumières sont confrontés à des problèmes d'enregistrement des droits et des titres (Deininger, 2003). Pour cette raison, beaucoup de pays ont commencé à mettre en œuvre des réformes foncières, ou ont lancé des programmes pilote visant à la reconnaissance formelle des droits fonciers coutumiers. L'attribution de titres de propriété n'est plus considérée comme la seule option susceptible de garantir la sécurité de la tenure (Augustinus 2003 b et Christensen, 1999). Dans quelques pays, par exemple en Ouganda, au Ghana, et en Afrique du Sud, de nouveaux types de tenure sont reconnus dans les codes fonciers : ils sont fondés sur les droits d'occupation, la protection contre les évictions, les droits communaux, familiaux ou collectifs (Augustinus 2003 a).

La dynamique des acteurs néo-coutumiers et des communautés d'habitants

Les communautés installées sur les terrains vendus par les acteurs néo-coutumiers consentent de plus en plus fréquemment à se conformer à des règles et des procédures formelles, en particulier en matière d'enregistrement foncier. Les actes de vente sont signés devant témoins et sont souvent authentifiés par les autorités locales ou les services de l'état. Si ces papiers ne constituent pas une preuve de propriété, ils protègent les acheteurs de lots contre les tentatives d'évictions. En outre, l'enregistrement des transactions au niveau local, municipalité ou quartier, aide à résoudre l'un des principaux problèmes des filières néo-coutumières : l'attribution d'un même terrain à plusieurs acheteurs. La tenue de registres locaux, même réalisés en marge des procédures officielles de l'état garantit elle aussi une meilleure sécurité de l'occupation aux habitants. Les acteurs néo-coutumiers manifestent en outre souvent leur volonté de se conformer à quelques règles de base en matière d'urbanisme, d'aménagement et d'équipement, en particulier dans le tracé des voies et la délimitation des emprises et des réserves foncières pour les équipements et les services, comme on peut l'observer en Ouganda, au Kenya, au Cameroun et au Bénin, en particulier.

Les limites de ces dynamiques

Pour les institutions gouvernementales, l'intégration de pratiques néo-coutumières est rendue difficile par les modèles de référence en matière de planification et d'aménagement hérités de la période coloniale, ainsi que par la tradition centraliste de gestion et d'administration foncière et la résistance des administrations centrales aux politiques de décentralisation. Le manque de ressources financières et humaines et le manque de compétences au niveau local constituent également un obstacle à cette intégration. Corruption et pratiques illicites compromettent les tentatives visant à guider et intégrer les processus informels de gestion foncière et d'attribution de droits sur le sol. L'absence fréquente d'enregistrement des titres fonciers et de systèmes mis à jour d'information sur le foncier constituent un obstacle supplémentaire : les procédures conventionnelles d'enregistrement des droits des titres sont trop compliquées et trop coûteuses pour beaucoup de ménages urbains pauvres. Comme le souligne les études de cas sur le Ghana et l'Afrique du Sud, l'organisation communautaire au niveau des quartiers, lorsqu'elle existe, est souvent minée par les rivalités entre les représentants locaux démocratiquement élus et ceux se réclamant de la coutume.

À cela s'ajoute la lente érosion du système néo-coutumier dont les réserves foncières proches des agglomérations urbaines tendent à s'épuiser. L'accès aux terrains coutumiers est maintenant possible seulement dans les secteurs éloignés des villes. Les propriétaires coutumiers et néo-coutumiers sont en outre marginalisés par des intermédiaires et des lotisseurs informels qui jouent un rôle de plus en plus important au sein de la filière, auprès des acheteurs et les administrations.

3. LES FILIÈRES NÉO-COUTUMIÈRES CONSTITUENT-ELLES UNE ALTERNATIVE VIABLE ET DURABLE AUX FILIÈRES FORMELLES ?

Étant donnée la faiblesse de la production publique et privée de terrains pour l'habitat, les formes néo-coutumières de production foncière apparaissent donc comme une alternative aux filières formelles. Ils sont moins bureaucratiques, plus souples, les coûts de transaction y sont réduits au minimum, et ils garantissent en général une bonne sécurité de la tenure. Toutefois, leur capacité à répondre durablement à la demande des segments les plus pauvres de la population urbaine est discutable, en particulier en l'absence de politiques publiques visant à les encadrer ou à les réguler.

La viabilité des systèmes néo-coutumiers de production foncière n'est pas assurée sur le long terme

La production de terrains pour l'habitat

À la périphérie des villes étudiées, les réserves foncières coutumières sont épuisées ou en cours d'épuisement. Dans les parties de la frange urbaine proche de la ville, les terres coutumières ont généralement déjà été vendues à des lotisseurs informels, même si on observe, par exemple à Nairobi, des formes coutumières de gestion coutumière sur des terres non coutumières. Dans tous les cas étudiés, les terrains coutumiers encore disponibles sont de plus en plus éloignés des limites de la zone urbanisée. L'étude des cas de Dar es Salaam, de Nairobi, de Dakar et de Yaoundé soulèvent également la question du recul des filières néo-coutumières au profit de pratiques informelles sans liens avec la coutume.

La sécurité de la tenure foncière

Les populations vivant dans les quartiers urbains irréguliers sont toutes confrontées à la question de la sécurité de la tenure foncière (Augustinus, 2003 b et Baharoglu, 2002). Informalité ne signifie toutefois pas nécessairement insécurité foncière. Les études de cas montrent que les systèmes néo-coutumiers, même dans les cas où ils ne sont pas reconnus, garantissent souvent une meilleure sécurité que celle des autres filières informelles d'accès au sol. De ce point de vue, la reconnaissance par la communauté elle-même ou par le quartier est souvent considérée comme plus importante que la reconnaissance par les pouvoirs publics. Il arrive toutefois que la sécurité de la tenure ne soit pas assurée. C'est par exemple le cas lorsque plusieurs possesseurs coutumiers font valoir un même droit sur un même terrain, lorsque les membres d'une communauté coutumière contestent la légitimité d'une vente faite en leurs noms, ou lorsqu'un même terrain a été vendu à plusieurs acheteurs différents. C'est également le cas lorsque que les possesseurs coutumiers entrent en conflit ouvert avec les pouvoirs publics au sujet du statut du sol, de son usage ou de la légitimité de la revendication coutumière.

Les services urbains

L'une des plus grandes faiblesses du système néo-coutumier est son incapacité à produire des terrains équipés, même sommairement. L'objectif des lotisseurs néo-coutumiers est d'opérer le plus rapidement possible et à moindre coût. On observe cependant que la reconnaissance officielle de la sécurité de la tenure dans les lotissements néo-coutumiers améliore la qualité à la fois des équipements, des services et du logement. Toutes les études de cas soulignent que les lotissements néo-coutumiers proches des zones urbanisées, donc destinés à une population à revenus moyens, offrent en général un meilleur accès aux équipements et aux services urbains que ceux de la lointaine périphérie, destinés aux plus pauvres, et/ou tiennent compte, dans la planification physique du projet, de l'installation ultérieure de ces équipements (tracés urbains, réserves foncières). Il n'en reste pas moins que les acteurs néo-coutumiers n'ont pas les ressources financières requises, ni les documents (titres fonciers dûment enregistrés) leur permettant d'accéder au crédit. Si c'était le cas, il est probable que cela se répercuterait immédiatement sur le prix du sol.

L'impact de planification

Les acteurs néo-coutumiers imposent aux pouvoirs publics un modèle d'occupation et d'usage de l'espace qui est incompatible avec les objectifs d'une planification à long terme. La multiplication des lotissements non-planifiés et non-équipés à la périphérie des villes étudiées influe négativement sur tous les projets de planification urbaine au niveau du quartier ou de la ville. L'absence d'équipements conjuguée à une mauvaise desserte par les transports urbains est, au moins en partie, à l'origine de la sous-occupation de nombreux quartiers périphériques. La construction de logements et leur occupation effective sont souvent différées faute d'accès aux services urbains essentiels. Les pouvoirs publics sont en partie responsables de cette situation. Même dans le cas de Kumasi, Ghana, où les filières néo-coutumières opèrent dans un cadre légal, la lenteur des autorités à approuver les plans de lotissements conduits beaucoup de lotisseurs à réaliser leur projet sans attendre les autorisations requises. Il faut toutefois noter, comme cela est également souligné dans le cas du Bénin, que la reconnaissance ultérieure de ces lotissements sera beaucoup plus facile s'ils se conforment à quelques principes de base en matière de planification et d'aménagement.

L'extension spatiale incontrôlée de la zone urbaine

Dans les cas étudiés, la croissance spatiale incontrôlée de la ville est clairement liée à l'activité des acteurs néo-coutumiers. L'accroissement du prix du sol sur les terrains proches de la zone urbanisée, joint à l'absence de toute réglementation contraignante à l'extérieur des limites administratives des agglomérations urbaines encourage l'expansion spatiale de quartiers faiblement densifiés. Les stratégies spéculatives dans les lotissements néo-coutumiers accélèrent ce processus. À long terme, c'est sur l'état et les collectivités locales que reposera le coût d'aménagement et d'équipement de ces quartiers. Dans le contexte de l'Afrique du sud, le développement actuel des filières néo-coutumières dans les provinces du Gauteng et du Nord-ouest est à mettre en relation avec les politiques de subventions aux équipements et aux transports. Le processus de décentralisation qui est engagé et la politique de recouvrement des coûts annoncée pose la question de la viabilité à long terme de ces quartiers.

L'accès des pauvres au sol urbain

Toutes les études de cas confirment le rôle central joué par les filières néo-coutumières de production foncière pour les groupes à bas revenus, et ce aussi longtemps que les filières formelles ne pourront répondre aux besoins de la majorité des habitants des villes.

Or, exception faite du Kenya et de la Namibie, toutes les études de cas confirment que les filières néo-coutumières de production foncière répondent de plus en plus à la demande des groupes de revenus moyens et moyens-bas qui n'ont pas, ou n'ont plus, accès au logement produit par les filières formelles. Les filières néo-coutumières sont donc de moins en moins accessibles aux plus pauvres, qu'elles soient formellement reconnues (Ghana et Uganda), bénéficient d'une reconnaissance de fait (Bénin, Afrique du Sud) ou ne soient pas reconnues (Cameroun, Sénégal, Tanzanie). Les tendances observées dans toutes les études de cas confirment ce processus d'exclusion des plus pauvres.

La contradiction fondamentale inhérente à toutes les politiques visant à améliorer le fonctionnement des filières néo-coutumières peut être résumée comme suit: *si ces filières sont formellement reconnues, et non simplement tolérées, il est probable qu'elle perdront leurs principaux avantages pour les populations à bas-revenu (rapidité, simplicité et faible coût) ; si elles ne sont pas reconnues, les pouvoirs publics se privent de toute possibilité d'influer sur leur évolution et d'en corriger les insuffisances.*

Les implications en matière de politiques foncières et de l'habitat

L'évolution des filières néo-coutumières à la périphérie des villes d'Afrique subsaharienne a et aura, au cours des prochaines années, des conséquences majeures sur les politiques urbaines et de l'habitat. La question qui est posée aujourd'hui par un nombre croissant de responsables des villes est celle de l'intégration de ces filières. Les réponses ne peuvent être strictement techniques.

D'un point de vue légal, la reconnaissance administrative des pratiques néo-coutumières semble plus importante que leur reconnaissance formelle. Le Bénin est un bon exemple d'une telle approche : bien que non formellement reconnues par la loi, les pratiques néo-coutumières sont acceptées, régulées et encadrées par l'administration à l'occasion des opérations correctives dites de « lotissement-remembrement ».

Une autre limite des approches purement techniques peut être illustrée par le débat actuel sur la question de l'enregistrement (Augustinus, 2003, b). Les systèmes conventionnels d'enregistrement foncier ne sont pas adaptés aux formes de gestion foncière néo-coutumière, en particulier en l'absence de systèmes d'information foncière ou de cadastres. Bien que les occupants de terrains dans les lotissements néo-coutumiers bénéficient presque toujours de la sécurité de la tenure, l'absence d'enregistrement des droits sur le sol ou des actes de mutations est à l'origine de multiples litiges fonciers, prive les pouvoirs publics de recettes fiscales, et a un impact négatif sur le recouvrement du coût des équipements et des services. Ces limites viennent en grande partie de la perception dépréciative qu'ont les pouvoirs publics des filières néo-coutumières. Comme le note Burns et al. (2003: 22) "Dans bien des cas, les formes de tenure coutumière ou les systèmes de gestion foncière informelle assurent une sécurité de la tenure suffisante pour rendre inutiles les grands programmes d'enregistrement foncier. Dans bien des pays, ces programmes ne sont pas neutres, et l'enregistrement peut priver certaines personnes de leurs droits lorsque ceux-ci se superposent aux seuls droits reconnus par l'état".

L'analyse des politiques actuelles visant à faciliter l'accès des pauvres au sol urbain dans les villes d'Afrique suggèrent la mise en place d'institutions et de procédures, en particulier au niveau local/municipal, dont l'objectif est d'assurer la compatibilité entre filières formelles et néo-coutumières de la gestion foncière (UN-Habitat, 2003). L'objectif est de corriger les principales insuffisances des filières néo-coutumières d'accès au sol. L'Afrique du Sud, le Bénin et le Ghana peuvent illustrer une telle approche. Dans cette perspective, le rôle des organisations communautaires au niveau local semble être un élément essentiel. La participation de population améliore la transparence en matière de gestion foncière et permet une meilleure intégration de pratiques néo-coutumières aux processus formels (Durand-

Lasserve, 2002). Dans tous les cas étudiés, la coopération entre organisations communautaires, pouvoirs publics et autres acteurs urbains a eu pour résultat une amélioration des conditions de vie dans les quartiers concernés.

(1) Les études de cas ont été réalisées par : Rasmus Precht et José Tonato (Cotonou et Porto Novo); Athanase Bopda et Benoît Mougoué (Yaoundé) ; Seth Opuni Asiama (Kumasi) ; Njambi Kingunyu et Luke Obala (Nairobi) ; Joas Santos (Oshakati) ; Rasmus Precht (Dakar), Thomas Mogale et Benoît Allanic (Provinces du Gauteng et de Nord-Ouest, Afrique du Sud) ; Lusugga Kironde (Dar es Salaam) ; Y. Okulo-Epak (Kampala).

La recherche a été coordonnée par Alain Durand-Lasserve (CNRS-SEDET, Université de Paris VII, Michael Mattingly (DPU-UCL, Londres), et Thomas Mogale (P&DM, Université de Witwatersrand, Johannesburg), avec l'assistance de Rasmus Precht (Columbia University et Université de Paris VII) et de Gaële Goastellec, (Département de Sociologie, Université de Bordeaux II).

RÉFÉRENCES COMPLÉMENTAIRES

Augustinus, C. (2003, a). *Comparative Analysis of Land Administration systems: African review, with special reference to Mozambique, Uganda, Namibia, Ghana, South Africa*. Work undertaken by the World Bank, funded by DFID.

Augustinus, C. (2003 b). *Surveying and land Information for Secure Land Tenure*. A paper presented at the USK/CASLE/UN-Habitat Regional Seminar on Security of Land Tenure, Nairobi, Kenya, 12 juin 2003 b.

Baharoglu, D. (2002). *World Bank Experience in Land Management and the Debate on Tenure Security*, Background series N° 16, Housing and Land. Urban and Local Government. The World Bank.

Burns, T., Grant, C., Brits, A.M., Nettle, K. (2003). *Comparative Study of Land Administration Systems. Critical Issues and Future Challenges*. A report prepared for the World Bank by Land Equity International.

Christiensen, S.F., Hoejgaard, P.D. and Werner, W. (1999). *Innovative land surveying and land registration in Namibia*. DPU-UCL Working paper No 93, May 1999.

Cross, C. (2002). *Why the Urban Poor Cannot Secure Tenure: South African Tenure Policy under Pressure*, In Durand-Lasserve, A. and Royston L. (eds) *Holding their Ground. Secure Land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries*, Earthscan Publications, London. pp. 195-208.

Deininger, K. (2003). *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. World Bank Policy Research Report, The World Bank, Oxford University Press.

Durand-Lasserve, A. (2002) 'Innovative approaches to tenure for the urban poor. Current changes and trends in sub-Saharan Francophone African countries: Benin, Burkina Faso and Senegal', In Payne, G. (ed.) *Land, Rights and Innovation*, ITDG Publishing, pp 114-134.

Kironde, J.M.L. (2000), *Understanding Land Markets in African Urban areas: the Case of Dar es Salaam, Tanzania*. In *Habitat International*, 24, pp. 150-165.

Kombe, W.J. and Kreibich, V. (1999). *Reconciling Informal and Formal Land Management: An Agenda for Improving Tenure Security and Urban Governance in Poor Countries*. A paper presented at the International Conference on the Interaction between Formal and Informal Urban Land Management in Africa, Dar es Salaam, 25th-27th December, 1999.

Lopez Moreno, E. (2003). *Slums in the World: the Face of Urban Poverty in the New Millennium. Monitoring the Millennium Development Goals, Target 11- World-wide Slum Dwellers Estimations*. UN-Habitat. The Global Urban Observatory.

Mogale, T., Mabin, A., Durand-Lasserve, A. (2003). *Residential tenure security in South Africa. Shifting relationships between customary, informal and formal systems*. A paper prepared for the Franco-South African Programme of Co-operation in Scientific Research, 2003.

Payne, G. (ed.). (2002). *Land, Rights and Innovation. Improving Security of tenure for the Urban Poor*, ITDG Publishing, London.

Republic of South Africa, Ministry for Agriculture and Land Affairs. (November 27, 2003) *Communal Land Rights Bill, with Department of Land Affairs proposed Amendments*.

Royston L. (2002). 'Security of Tenure in South Africa: Overview of Policy and Practice', In Durand-Lasserve, A. and Royston, L.(eds.), *Holding their Ground: Secure Land Tenure for the Urban in Developing Countries*, Earthscan Publications, London, pp. 165-181.

Toulmin, C., Quan, J. (eds.). (2000). *Evolving land rights, policies and tenure in Africa*. IIED, Natural Resources Institute, DFID.

United Nations- Habitat. (2003). *Handbook on Best Practices. Security of tenure and Access to Land. Implementation of the Habitat Agenda*. UN-Habitat, Nairobi

Yahya, S.S. (2003) *Management Approaches for enhancing Land Tenure Security*. A paper presented at the USK/CASLE/UN-Habitat Regional seminar on Security of Land Tenure Nairobi, Kenya 12 June 2003.

IV. RÉSUMÉ DES ÉTUDES DE CAS

Afin d'assurer leur diffusion au sein d'une équipe de 15 chercheurs travaillant en français et en anglais, les études de cas ont fait l'objet d'un résumé en anglais pour les études portant sur les pays francophones (Bénin, Cameroun, Sénégal) ainsi que sur l'Afrique du Sud, et en français pour les études portant sur les pays anglophones (Ghana, Kenya, Ouganda, Tanzanie). L'étude sur la Namibie, dont la qualité n'a pas été jugée suffisante, n'a pas fait l'objet d'un résumé.

1. SUMMARY OF THE CASE STUDY ON SOUTH AFRICA MANDELA VILLAGE, GAUTENG PROVINCE, SOUTH AFRICA)

Benoît Allanic and Gary Nyundu

Mandela Village (about 1,500 households) is a peri-urban informal settlement established in 1990 in breakaway from the AmaNdebele ba Lebelo tribal authority and located 40 km north of Pretoria on both sides of the N1 freeway.

Although the ground is still tribally-owned, the government has supported extensive infrastructural development. The 'detrribalised' community has retained the advantages of what is usually associated with the traditional land delivery system, i.e. easy and cheap access to land and bigger stands than normal urban standards. These residential qualities reinforced by public service delivery have triggered an ever-escalating and unstoppable phenomenon of self-funded house construction and upgrade. The creation and development of Mandela Village, now incorporated into Tshwane metropolitan area, has combined various customary, informal and formal practices and produced a land delivery system which seem more attractive to low-income groups than public land & housing delivery via the RDP housing schemes.

In the apartheid years, the land (Leeuwkraal farm) was falling within the South African borders with the owners living in the former Bophuthatswana and left vacant. Most squatters who invaded the land had lived in the surrounding areas, either as tenants or sharers wanting to move out of overcrowded family dwellings. The invasion was encouraged by some younger members of the Kekana Royal Executive Council (KREC) who sold occupancy rights to squatters without the permission of the tribal authority. In 1992 the ANC and SANCO established branches in Mandela Village and took over the land allocation. In 1993 the Mandela Village Development Forum was established and the first community development initiatives were completed. The community through its representatives undertook extensive negotiations with the landowners aimed at buying the land and obtaining individual tenure. The tribal authority has never relinquished its ownership rights but has accepted the permanence of the residents who acknowledge the tribe's ownership of the land but refuse to accept its authority. In 1995 the Municipal Demarcation Board integrated Mandela Village into Hammanskraal Local Area Committee (HLAC) under the Eastern Services Council. Since December 2000, Mandela Village together with bigger trust and tenancy settlements such as Stinkwater, Winterveld, Ga-Mokone has been incorporated into the new metropolitan area of Tshwane (ex-Pretoria).

An hybrid land delivery system

The Mandela Village community has sought and obtained emancipation from the Kekana tribe and contributed to the emergence of an hybrid land delivery system combining customary, formal and informal aspects in what is described by many residents as a ‘semi-rural location’.

Service delivery has been much faster than in the neighbouring tribal areas of Majaneng, Marokolong, Ramotse despite the uncertainties arising out of the land ownership situation. This seems to confirm that public authorities are better equipped to work in areas not controlled by tribal authorities in which the level of services has usually remained stagnant.

Objectives

This case study extends and expands extensive research fieldwork conducted in neighbouring settlements in the Odi-Moretele region (former Bophuthatswana). It consists of an household survey (60 questionnaires), a housing upgrade survey (3 blocks) and key-informants’ interviews. Fieldwork is still underway.

The research has been designed to:

- define what neo-customary means in the South African context;
- establish how neo-customary systems emerge (factors and mechanisms), work, change and adapt;
- determine whether the neo-customary system offers a viable alternative to formal land delivery systems, especially in peri-urban areas and former homelands;
- analyse the government responses to neo-customary practices, including Tshwane metropolitan council and its position on plot sizes;
- identify the interactions between neo-customary and democratically-constituted local government; the government responses to customary claims; and public interventions in neo-customary systems i.e. service delivery, tenure upgrading, etc;
- how an informal land market has developed in the area as people in Mandela Village have sold ‘their’ properties to newcomers and moved to more recent but unserviced informal settlements such as Kekana Gardens and Kanana.

Self-initiated house construction and house upgrade

The case study is also connected to ongoing fieldresearch on the self-initiated house construction and house upgrade in peri-urban and rural localities aimed at establishing the

- nature, size and quality of existing owner-built structures; and of planned owner-built structures;
- sources, costs and quality of construction materials;
- property layout and size costs of land occupation;
- infrastructural resources and amenities (water supply, electricity, toilets, ...);
- existing tenure, tenure preferences and expectations, reasons;
- commitment to locality (pull of place, best value option, etc).

Preliminary findings

1.

The residential stands are organised in a grid pattern unlike the adjacent traditional villages. The original dwelling were made of corrugated iron but there was a clear intention of progressing towards more permanent forms of housing. In 1995-96 the basic infrastructures were provided. Priorities in terms of off-site services (street lights, rainwater drainage, rubbish removal, shortage of sites, problems with the freeway, telephones) have gradually been met by public authorities.

Resolving the land tenure issue remains a priority (although dormant) unlike public housing delivery which has always been a low priority.

Residents also appeared unwilling to compromise on site size and to subdivide their large plots. As a result Tshwane metropolitan council seems to have abandoned the idea to enforce urban standards and to promote densification. Residents who once claimed they were urban and therefore needed adequate urban services (including flush toilets) now emphasize their 'semi-rural' characteristics, i.e big yards. Living on bigger plots than in urban settlements is seen as one of the most positive aspects of living in Mandela Village. People choose larger plot sizes over higher levels of services, a rational choice within semi-urban contexts.

2.

Residential quality of life in urban settlements gets worse over time as occupational density escalates. A very different situation exists in so-called rural areas as well as peri-urban settlements. In Mandela Village the initial basic shacks on bare ground (but on substantial sites) were followed by stockpiling of bricks and building materials and establishment of gardens, planting of trees, installation of brick walls or wrought-iron fences and gates and other property improvements. Very quickly shacks were replaced with brick homes, usually numbering a mansion or two.

Verbal descriptions cannot do justice to the structural and architectural quality incorporated in this people's housing renaissance. What we categorise as 'basic modern' in no way resembles the identical boxes featured in all mass housing, Soweto matchbox housing and now RDP houses. Size and quality is generally better and the architectural diversity matches "individualistic land tenure" residential areas. In the 'larger modern' category, architectural sophistication extends to tiled split-level roofing, arched and picture windows, elaborate ceiling fittings, marble tile flooring, en-suite bedrooms, etc.

We identify a cluster of variables which feed into this constantly escalating housing phenomenon:

- since 1994 all residents have enjoyed *de facto* tenure security. Although most still do not have legal property rights their general attitude is that they are rightful land reform beneficiaries who will ultimately hold an individual title deed to the piece of earth they claim as their own. Nowhere are house construction and property improvements regarded as risk capital outlay. Most individual households regard themselves as possessing *de facto* ownership rights, notwithstanding the slow pace of actual tenure upgrading via the land reform process;
- these expectations are enhanced by government upgrading of settlement infrastructure (also in informal settlements) or anticipated delivery of such infrastructure;

- land is largely free;
- bureaucratic intervention/interference in house-building activities is non-existent;
- longterm hands-on involvement in the building and construction industry has produced extensive transfers of technology to significant numbers of the population;
- substantial bricks and mortar investments speak of commitment to permanent residence in specific villages or settlements. This pull of place even among young adults has been greatly enhanced by cheap, fast taxis now servicing every locality, largely converting oldstyle migrant labour into daily or weekly commuterism with informal settlements providing most urban accommodation needs;
- add to this improved transport facility the opportunity for a much better residential as well as less stressful community quality of life than in the urban environment and the growing trend towards investing in a permanent non-urban base emerges as a rational best-value option.

Some salient features of this housing renaissance are that it

- is driven and financed by individual households operating entirely independently viz. there is no perceived requirement to obtain communal, tribal, local authority or other permission to build;
- is frequently although not always incremental;
- produces highly individualistic end-products: 'modern western' is the benchmark and even at the low end of the spectrum picture windows and other refinements reveal the general impetus to transcend the austerity and uniformity of conventional low-cost housing delivery initiatives;
- results in housing generally within accepted building standards;
- occurs countrywide and within all settlement types viz. trust land/ex-homeland settlements, formal townships (R 293 towns), tribal authority settlements, informal settlements (some formalised), landlord-tenant settlements (hitherto known as 'shack farms');

Our research observations over time together with our existing quantitative data on Mandela Village suggest that

- the 'housing renaissance' is an unstoppable trend which will continue to show growth with or without government or other facilitation or support
- it has profound, positive implications to the larger society as well as to the participating poor
- the trend is a common aspiration to all but is clearly correlated to existing financial capacity - those who can (via whatever source of funding available to them) do; those who can't, dream of doing. By its very existence - and its day-by-day expansion - it reveals that South Africa's poor are badly served by being represented as helpless, hopeless victims entirely reliant on

'delivery' for improvements to their quality of life. This unsung grassroots impetus towards upward mobility now requires some crucial inputs e.g.

- recognition
- increased emphasis on job creation
- prioritising tenure reform
- investigating legally acceptable alternatives to conventional land tenure

2. SUMMARY OF THE CASE STUDY ON BENIN

Rasmus Precht

The neo-customary land delivery is defined as subdivisions of peri-urban land belonging to customary landowners followed by the selling of that land as building stands. Activities aimed at turning these land subdivisions into proper neighbourhoods are falling outside the legal framework and are therefore described as informal. When a customary landowner starts subdividing his land and requests the formalisation of his tenure rights, he moves out of the customary system.

In Benin's main urban centres, only a few plots are formally registered. The urban land registry only applies to the inner-city neighbourhoods of Cotonou, Parakou and Porto-Novo. The two forms of formal tenure rights are: land titles and permits to occupy. There are only 10,000 registered titles in the whole country for about 80,000 residential stands in both Cotonou and Porto-Novo.

The contribution of the public housing delivery has been extremely limited. Since 1975 only 1,000 units – either housing units or serviced sites – have been produced. As a result building stands sold by customary landowners in peri-urban areas are the only option left to get access to urban land, especially (but not exclusively) for low income people. The subdivided land is sold either directly by customary landowners or by “speculators” who bought it from customary leaders. Large peri-urban extensions have developed in an unplanned manner. The public authorities' attitude has been to accept these customary subdivisions and to integrate them into the legal city through official upgrading projects called “*lotissements-remembrement*” (equivalent to consolidation – estate upgrading – township establishment).

The main role-players of the neo-customary system of land delivery are:

- the customary “land masters” who inherited land from their ancestors or first occupants of the area (the only purely customary role-players);
- the neo-customary landowners who bought customary land. Since the 80s, land around Cotonou and Porto Novo have increased in value. With land properties losing their customary status, speculators quickly acquired land from customary owners, in some cases constituted land reserves that were later subdivided and sold.
- the intermediaries – surveyors, informal estate agents / salesmen, local officials (including the Village Chiefs chosen by the population but whose appointment is validated by the Ministry of Interior.)
- the purchasers of stands. They can be categorised as follows:
 - city dwellers dissatisfied with the current housing situation in the inner-city
 - city dwellers attracted by a life in the “countryside” (also called ‘neo-rural’) but with a good level of services
 - newcomers from rural areas seeking an affordable plot to start a new urban life
 - migrants living abroad who invest parts of their income in properties
 - pensioners
 - land speculators
- the organisations of alleged stand owners. The people who have acquired stands set up committees to act on their behalf and to protect their interests, especially when dealing with public authorities. These bodies defend their rights to stay, and lobby to get

services and tenure upgrading and represent the residents during the implementation of upgrading projects.

There are two main phases in the neo-customary land delivery process:

- (1) the production of building sites and
- (2) the formalisation (consolidation of layout, tenure regularisation, servicing).

During the first phase, the land is subdivided into plots (often 1,000 m²) by a surveyor. The layout plans produced range from rough layouts in which stands will be largely changed and reduced during the upgrading project to more viable plans which incorporate reserves for roads, infrastructures and community facilities. In this last case, residential sites are then sold at a higher price as they are less likely to be reduced during public intervention.

The conurbation including Cotonou – Porto-Novo – Abomey-Calvi and the surrounding smaller municipalities ('satellite urban municipalities' where land is still available and where urbanisation occurs) are inhabited by 1,300,000 urban dwellers (2000).

Question no. 1: Role of neo-customary modes of land delivery and land management in urban and suburban areas

We first need to distinguish between the neo-customary and informal land delivery systems.

Neo-customary system

Neo-customary land practices are defined as subdivisions of land belonging to customary landholders followed by selling of plots in peri-urban areas. All activities aimed at turning subdivisions of customary land into proper neighbourhood can be considered as informal – practices falling outside the legal by-laws and regulations. When a customary landholder carries out land subdivisions for residential purpose in order to sell his land at a higher price, he is no longer operating within the customary system. In the process he also requests the formalisation of his tenure rights. As the occupation is formalised and recorded one can say that the system shifts from the customary land system to a 'modern' system based on the recording of individual ownership.

Informal system

The informal system is widespread in the study area. In urban areas very few plots are recorded. The urban land register aimed at creating the basis for a local tax base (through a registry of erven as well as buildings and their occupants/landowners). Only in regular inner-city neighbourhoods in Cotonou, Parakou and Porto-Novo are land properties formally recorded. There are two types of formal tenure rights:

- land titles and,
- permit-based, i.e. permissions to reside/occupy.

Only 10,000 titles are registered for the whole country including 5,000 in Cotonou out of a total of 55,000 residential plots. There are less than 2,000 titles for 25,000 residential plots in Porto-Novo. Only the land title gives to the holder the right to use freely his land and to sell it.

Informal management of land titles and permits

Land title is a long and costly procedure, unaffordable to the urban poor. The titles have not been as successful as expected by the law-makers. The permits although they only give a removable and precarious permit-based right to occupy residential plots on State land have become in the current administrative and social practices a “pseudo-land title”, a cheap title. It is in fact the only alternative enabling the population to claim officially its rights to the land. The permits provide to their holders enough security. They are provisional during the first two years and then are turned to permanent permits once houses are built on the plots. In theory it can be upgraded into a land title if the holder can afford registration.

Permits are issued informally. Officially the permits are allocated to households living on State / Public domain. Legally the permits only apply to subdivisions recorded in the name of the State or on land registered in the name of a local authority. In reality the permits are generally issued after subdivisions have occurred on land which is either not yet recorded or still controlled by customary landowners. The registry of permits takes the form of a simple list which is managed by public authorities.

Even though permits cannot be transferred, stands are sold. This land market is acknowledged by the public authorities who update the registry.

The extent of land delivery through the neo-customary system

Between 1975 and now public land delivery has been limited. Only 1,000 low-income housing units have been produced. The same applies to the sites-and-services schemes. There are no private developers although since 1990 land and estate developers have emerged. Their activities remain marginal due to the absence of an appropriate institutional framework, high land costs and the lack of appropriate financial institutions. Housing delivered via this system is unaffordable to the majority of Benin urban population given its costs and allocation requirements.

As a result, stands sold by customary landowners in peri-urban areas are the only option left for people to get access to urban land, especially low-income people. The ‘land masters’ or the speculators who have bought it from customary leaders proceed without official authorisations with parcelling out his land and selling of residential unrecorded plots.

Large peri-urban extensions have been developed in an unplanned manner. The public authorities have always acknowledged the existence of these customary subdivisions / estates / building stands (*lotissements*) and are integrating them into the legal city through official consolidation/restructuring and land tenure regularisation projects. These projects are called “subdivision-consolidation” (*lotissement-remembrement*) and are the mechanism to formalise de facto occupation.

Today the increasing demand for building plots is entirely met by plots available in the land market created by the neo-customary system.

It is impossible to obtain reliable data on the number of land transactions in the areas falling under customary land systems and therefore on the number of households who have gained access to land through the neo-customary system. Numbers of households who have been targeted by public formalisation schemes remain also unknown as documents and listing have not been centrally kept.

Question no. 2: How does the neo-customary system operate?

One can distinguish between three categories of role-players:

1. Landlords – subdividers

They have created these new peri-urban spaces recently occupied and often under customary systems.

a) Customary ‘masters of the land’ (*maîtres de la terre*)

In peri-urban areas customary practices – through family or lineage – still exist and are carried out by family groupings. It is the only role-player who can be considered as “purely customary” because it can prove that land property has been inherited from the ancestors or first occupants in the area via a customary (pre-monetary) system.

The subdivision and sharing of land among family members have often occurred. Mediation by a surveyor is sometimes requested to ensure equity. With ‘peri-urbanisation’, a high number of property owners working in town do not see the interest to keep agricultural land unused and unproductive. They have clearly identified the economic opportunities arising out of urbanisation.

b) Neo-customary landowners: buyers and speculators of customary land

Since the 80s, land around Cotonou and Porto Novo have increased in value due to the growing demand for urban land. The bulk of the land has lost its customary status and has been acquired by speculators - urban dwellers or strangers - who like the customary land masters subdivide and sell residential plots. The number of people really specialised in purchasing, subdividing and selling plots is still limited. A few speculators are making a business out of it. Some have developed a kind of land banking mechanism: they manage their land as a financial asset subdividing their land reserves and selling residential sites at the appropriate time. They do not have official authorisations to subdivide. Land delivery is influenced by the customary system.

2. Intermediaries / intermediary role-players

a) Surveyors

They prepare the layout plan for their clients, i.e. the neo-customary landholders. The layout plans generally do not include servitudes and reserves for roads and other infrastructures. Surveyors play a key role during the official procedure of subdivision-consolidation (replanning). They have a good understanding of local realities and existing land uses and are therefore often asked to draw a status quo plan or base map for replanning.

b) Salesmen – “informal estate agents” – brokers

Search for and advertising of residential stands are done by word of mouth. But salesmen – either working alone or within a team – are very active in the transactions between sellers and

purchasers. Their role is to find stands for plot-seekers or to find purchasers for landholders willing to sell their land. They have an extensive knowledge of all the neighbourhoods. They earn a commission of 10% on the selling price (the purchaser and the seller give him each 5%) and manage to generate a monthly income between 10.000 and 70.000 FCFA. Some experience problems of non-payment.

Often salesmen guarantee the security of the transaction for the purchasers through prior verification of potential land disputes and other problems and by signing the sale agreement as witnesses.

c) Local officials

These officials are: Mayors, Neighbourhood Chiefs (also called Village Chiefs) or delegates / representatives of the office of State Land based in municipalities and district authorities (*préfectures*). The administrative bodies stamp and therefore formalise the sale agreement after a certificate of non-dispute has been issued by the Neighbourhood Chief.

Chiefs play a particular role. Each neighbourhood and each village villages have a leader chosen by the community and whose appointment must be confirmed and validated by the Ministry of Interior. They are like Neighbourhood Mayors, intermediaries between the population and the administration. Their remuneration has never been properly defined and formalised. They are paid mainly through donations that they receive during various activities organised by their constituencies. They do not function as an administrative body due to their limited resources. However and paradoxically in all administrative procedures, it is their own testimony in the form of “non dispute certificates” which is used as the basis for the acceptance of occupation. The stand purchasers are therefore willing to pay these additional costs to the Chiefs as they improve de facto tenure security. Once a formalisation/replanning procedure is approved, the Neighbourhood Chief is involved in the technical project team.

3. The purchasers of individual residential stands

They must be distinguished from the speculators. Their strategies differ from the speculators’ commercial priorities and business objectives. Many new “landowners” do not start building immediately after acquiring land.

People who buy land in peri-urban villages and in the city fringes are mainly city dwellers coming from older inner-city suburbs of Cotonou. Their socio-economic status is middle-class, e.g. civil servants (especially teachers and custom officials), artisans. This shows that buying a stand requires a sufficient income even in areas situated far away from the city centre. They need to be able to commute to work. They often have an individual means of transport, either a car or a motorbike.

Purchasers can be categorised as follows:

- (i) city dwellers dissatisfied with the current housing situation in the inner-city suburbs (push factor);
- (ii) city dwellers attracted by a life in the “countryside” (the “neo-rural”) with a good level of comfort; the stand in peri-urban areas is often used as a week-end house (pull factor);
- (iii) new comers from rural areas seeking an affordable plot to start a new urban life;

- (iv) migrants living abroad. They invest part of their income in properties, either to get a house that they will occupy when they retire and that can be occupied by members of their families in the meantime, or to rent out the house(s) they have built;
- (v) People who have left their place of origin to work in town or abroad and who will settle there when they retire.
- (vi) Land speculators.

4. Associations of presumed standowners (*de facto* standowners)

All persons owning stands without a title or permit are viewed by public authorities as “presumed standowners”. They are described as “persons who bought plots from a customary landowner and who consequently do not enjoy a real right or administrative authorisation over their plots”. This category also includes the speculators and the customary landowners as they claim a right to the land they occupy.

A neo-customary landholder can have different activities – resale of stands, presumed landowner willing to plan and formalise his land and providing advice to the Neighbourhood Chief.

When the so-called customary land masters start selling their properties, they move away from a purely customary sphere to operate within a monetary and commercial framework – which is foreign to the traditional land custom.

The presumed landowners organise themselves in local committees or local associations in order to defend and represent their interest during negotiations with public authorities. In the absence of State intervention targeted at land development and servicing, these associations lobby to get their tenure regularised and their stands serviced. They are also involved in negotiations with public authorities and technical project teams during formalisation projects.

The operational modes of the neo-customary system

There are two main phases:

- the production or delivery of building stands followed by
- the sale of these stands (neo-customary subdivisions are then formalised through public intervention).

a) The different land delivery mechanisms on customary land

The neo-customary landowners and the purchasers-speculators subdivide (without prior official authorisations being sought and therefore given) their land to sell residential stands, often 1000 m² each. The status quo analysis conducted before the upgrading/formalisation projects show that there are three different subdividing practices:

- 1- subdivisions done by a surveyor – the stands are even, same size and often identical shape, organised in a grid pattern. There is no street access to each stand: one has therefore to walk across other stands to reach one’s stand. The neo-customary subdivider does not keep land reserves for future infrastructures and other facilities in order to maximise his profit. Each stand is delimited by four beacons. The neo-

customary subdivider sells a “rough stand” that will be largely changed and reduced during servicing.

- 2- The second type is more formal. The neo-customary subdivider behaves a little more as a land developer than the first. A surveyor ensures that each stand is served by a small access road (often 6m large). He therefore takes out an area of land that he could have sold as residential stands and turns it into access roads and public space. However sufficient space is not set aside to accommodate all public facilities such as schools, playgrounds, squares, ... He usually sells his residential stands at a higher price as the reduction coefficient/margin during formalisation would be lesser.
- 3- The third one designs a general plan with access roads and land uses allocated to future utilities and facilities to justify a higher selling price as the layout would largely be retained as it is.

In the first strategy, the aim is clearly to maximise financial gains. The second shows that the subdivider has understood the economic value of a rational and viable layout plan which will be the basis for future upgrading.

The more the approach respects minimal planning procedures, the more the neo-customary systems of land delivery are compatible with public management mechanisms.

The sale of stands and legalisation of sale agreements

When the land is sold for the first time and does not have a title, procedures are implemented to guarantee ownership. These procedures are aimed at avoiding potential disputes and claims of ownership over the same plot. A non-dispute certificate is established between on one side the seller and his witnesses and on the other the purchaser and his witnesses. This certificate is legalised by the Chief with a stamp “Without Dispute” and also often by the Mayor. This document is taken to the Office of Land Affairs in the local municipalities where sale agreements are established in most cases without any lawyer’s involvement. The agreement will contain information such as location of the stand, size, shape, names of surrounding neighbours.

Vegetal hedges are planted to materialise stands’ boundaries.

This process aimed at legalising the sale agreements at municipality level can be seen as an effort of presumed landowners to make the neo-customary procedures more compatible with the regulations that will be enforced during formalisation.

Public intervention during the “subdivisions – consolidation” (formalisation process)

Via formalisation public authorities acknowledge neo-customary practices of land subdivisions. Thus neo-customary role-players impose their land-use plans and an uncontrolled urban expansion to public authorities. The response of public authorities takes the form of the subdivision-consolidation or formalisation projects aimed at restructuring the layout plan and regularising the land occupation in these peri-urban areas. Prior to public intervention residential stands are unserviced, more or less surveyed but most of the time already built (buildings are not all informal). This type of public intervention allows for the upgrading of the land status and its change from customary to modern tenure.

Since the first projects implemented in the 70s and 80s, delivery record and practices have improved especially after the 1990 democratic renewal. The new generation of formalisation

projects is characterised by a higher level of technical know-how, more transparency and community participation through consultation with representatives of presumed landowners. It is still not based on and guided by any law. A 1996 order describes the stages of the project as well as its minimal requirements.

When buildings have been erected and land has gained value, the presumed landowners through their committees make a request to both the State representative at district level and their local authority. The State representative acting as project manager requests the National Geographic Institute or a private surveyor to make a status quo survey in which all presumed landowners are listed. This document is based on the sale agreements. They produced a plan together with an inventory of all landowners with their stand's location that are subjected to further investigation. These documents are amended to take into account additional data such as disputes. The project can last for several years.

The status quo analysis is sent to a town planner responsible for the survey and the completion of a general plan. The next phase is the implementation of this plan and consists of putting in place the blocks, space reserved for facilities and stands. They apply the reduction coefficient/rate to determine what will be the area / size of residential stands. The reduction rate is often 35 – 40% and can result in the partial or total demolition of a construction without any financial compensation. It is the (accepted) price to pay for the restructuring of the layout and tenure regularisation. The 'victims' of the restructuring/replanning exercise are relocated on other stands when the occupation density allows.

After completion of the consolidation/formalisation project and after having paid several taxes and fees the eligible standholders receive from public authorities a simple "relocation certificate" with a new stand number. This certificate entitles its holder to get a permit to occupy. The next phase is the extension of water, electrical and telephonic networks and their connections. The total amount paid by each presumed standowner through public intervention is about R3,060 (or US\$410).

Question no. 3: How are neo-customary systems changing and adapting?

Customary regulations have changed and evolved quite substantially. They have often been modified and have lost their customary nature due to commodification, 'monetarisation' of the society and individualism. With urbanisation, a kind of modern customary ownership based on the notion of individual property has developed. These "neo-customary" practices remain customary because they are not based on a written law.

Conditions for the emergence of a “new urban custom”

Growing demand for residential land but absence of “formal” land offer

The formal land delivery system is unable to produce building stands at the required scale. The land market in the conurbation is entirely dominated by neo-customary roleplayers.

Other factors contributing to the emergence and growth of the new urban custom are:

- **Demographic factor:** natural growth and in-migration
- **Economic factor:** exclusion of most city dwellers from the formal property market; impact of the FCFA currency devaluation; 60% increase of construction costs; 25% increase of rentals; retrenchments in public sector due to FMI’s Structural Adjustment Plan; increase in living costs in inner-city and around city centre.

Low-income households must then go to the urban fringes (or “neo-rural spaces” beyond the first peri-urban belt) where there are still better opportunities to access land at lower costs.

- **Absence of saving mechanisms and pension funds:** owning a residential site is then seen as a sound investment and saving preservation. Land also offers additional potential income for people and especially pensioners. Land can be transferred (inheritance).
- **Psychological, cultural and social factors:** peoples’ attachment to land
- **Worsening of residential quality of life in the inner-city (push factor):** Regular flooding, deterioration and poor maintenance of urban services, lack of infrastructure improvement, pollution (moto-taxis), ... This has further contributed to households seeking better residential quality of life in the urban periphery.

Land offer motivated by profit-making and progressive land commercialisation / commodification

Neo-customary landholders have made higher profit through the sale of their land than income previously generated by farming activities.

As for the formal land market, the price of a stand is determined by:

- location in relation to city centre,
- access,
- nature of soil,
- proximity to/ availability of facilities and /infrastructures
- money needs,

and of course public intervention through *lotissement-remembrement* (estate formalisation - land regrouping / replanning). This regularisation policy and its implementation have created an additional incentive to subdivide and to sell customary land on the urban fringe.

Outside Cotonou where land has rapidly increased in value, one observes for example inheritors who try to cancel land transactions, so as to have their traditional ownership restored as well as its inalienable character.

A cross factor: the weaknesses of the statute law

Current dynamics of the neo-customary system and impact of recent developments

The neo-customary system and the new decentralisation policy

Competences are shared between the State and municipalities:

- (i) economic development, housing and town planning: municipalities establish the planning documents, issue permits to occupy and building permits, and creates the conditions for housing development;
- (ii) infrastructures, amenities, transport;
- (iii) environment, public health.

There is no financial transfer from the State to the municipalities.

Municipalities have launched official formalisation procedures with a view of generating an income. Urban land registries can be seen as the important step towards the creation of a real land management system and a local tax base.

Neo-customary system and liberalisation of the land sector

In 1990, the State monopoly over formalisation projects has liberalised the land sector and allowed for the involvement of private sector role-players such as surveyors, planners and architects. The first generation of public projects suffered from a restricted approach as they were carried out by surveyors alone.

A double trend in the neo-customary system: ‘informalisation’ and formalisation of practices and procedures *(or when grassroots’ practices and topdown official procedures meet half way)*

Formal procedures have become increasingly informal while customary procedures of land delivery and urban management have become formalised.

Probable limits to the growth of the neo-customary system

The rapid urban expansion through land subdivisions and sale of residential stands under the customary system might experience a ‘natural’ slowing down in the near future. The land is getting all occupied.

Public responses to customary and neo-customary claims and practices

Tacit acknowledgement of the neo-customary system

The State which has never played a major role in land delivery has accepted land delivery mechanisms by role-players claiming to follow the custom. As public intervention through

formalisation is being entirely (re-)financed by the presumed landowners themselves, the State had never had to choose whether to support or not this category of role-players.

Role of political leadership in disputes over access to land

Government confronted to the political elite's resistance to the acceptance of neo-customary system

Question no. 4: A viable alternative to formal land delivery?

An obvious segregation but a sufficiently diversified land offer to meet the land demand

Fees to be paid in the public project/intervention is unaffordable for the poorest and result in their evictions by market forces, The poorest move to another irregular settlement further away from the centre.

The lack of basic utilities in the neo-customary subdivisions / estates

Even after the completion of the public projects, expectations are not all satisfied: lack of public lighting, water provision, socio-economic facilities.

A relative land 'sécurisation' (de facto security)

The formal subdivision is an important step towards the land securisation but the securisation depends still a lot on social relationships. The upgrading into title deeds remain rare. The securising solutions are sought through the diverse forms of contracts between individuals, with multiple guarantors, traditional leaders, officials and elected reps.

'Subdivision-consolidation' / estate replanning – a corrective approach rather than a preventive one

Public authorities fail totally in their planning and urban management mission. They are running after what people do in their new settlements. The urbanisation pace is set up by the neo-customary subdividers.

The innovative objective of the central power is to put the neo-customary roleplayers in the conditions to play the role of responsible subdividers aware of the necessity of a more organised urbanisation. The objective should therefore be to create incentives to neo-customary subdividers for them to respect a layout more structured and able to receive roads and infrastructures.

Neocustomary system compatible with the sustainable urban development objective?

Urbanisation in natural and agricultural areas and sterilisation of resources

Ecological non-sustainability: commuting (commuterism) and housing development in the flooding areas

A contribution to sustainability: the consensus around the official formula of subdivision - consolidation

Conclusion

Question no. 5: Interactions between neo-customary and democratic leadership especially at the municipal/local level

Reasons behind the mobilisation of presumed standowners and their associations for tenure security, urban development and infrastructure delivery

The threat of losing one's plot

Lack of infrastructures and services

Official replanning (formal subdivisions) before servicing is now a requirement expressed by water and electricity companies. The costs of infrastructure development in existing settlements (post-occupation) are very heavy.

Added value through subdivision-consolidation

In the area north of Porto-Novo, implementation of subdivision-consolidation projects has led to an increase in the land value by 75% to 100%. Residents are fully aware of the added value created via the upgrading (tenure and service levels). Presumed standowners have a commercial interest in the subdivision-consolidation projects. Financial incentives (gains) have clearly incited community / neocustomary and government institutions to initiate upgrading projects.

The need for control and joint management during formalisation projects

The participatory approach in more recent upgrading/formalisation projects is better adapted to local conditions (site) and allows for a greater consideration for the social fabric and the existing buildings. Presumed landowners and land delivery mechanisms are better understood.

Assessment of the joint management (participatory) approach in upgrading projects

The participatory approach has also resulted in more transparent financial management. Subdivisions fees are collected directly from the population by the local committee who deposit the money into a bank account.

Are neo-customary techniques and procedures of land management compatible with the democratic exercise of power?

Legitimacy and representativeness of the associations of presumed standowners

Respective roles of public authorities and presumed standowners' associations: legal and institutional framework

3. SUMMARY OF THE CASE STUDY ON CAMEROON

Athanase Bopda et Benoît Mougoué

The customary land ownership involves the traditional possession of rights to land. The western colonisation reduced the customary system of communal land ownership to unofficial practices governed by native laws.

Before independence, the issuing of a “certificate of customary allocation” sanctioned land allocation. This certificate gave complete rights to the beneficiaries. Land allocation, which resulted either from a donation or a purchase, could not be challenged except in cases of title usurpation.

Immediately after independence, the customary system regulating land transactions did not disappear but involved other social institutions. The basis of this system remained the group. The system then started experiencing deeper changes with demographic growth, urbanisation and the never-ending demand for residential stands. The neocustomary systems emerged. It happened typically when a member of the community, clan or family gave up against payment his customary rights to a purchaser by signing a “certificate of customary rights abandonment”. The new custom authorised him to sell his land but the original tradition would not have accepted such transaction. This phenomenon could be observed in towns and along the agricultural development fronts. In Yaoundé, the traditions have subsisted within indigenous communities and still influence some of their land practices.

Elites seek to maintain their authority by controlling land and local development via subdivisions. They have resisted the state acknowledgment of neocustomary systems.

One can also distinguish between formal customary practices supported by law and the ones falling outside any official regulations. The influence of the formal system of land delivery has urged some customary and neocustomary role-players owning vast tracks of land to make layout plans with a view to servicing their sites. In Cameroon, customary allocations give a social legitimacy and some “rights” which enable landholders to start either the direct land registration process or the allocation procedure. Within Yaoundé’s urban areas, the modern land tenure system overlaps with the customary system making the overall land management procedures often extremely complex. Private land, state land, municipal domain, private properties with land titles or non registered stands form all part of the national domain divided into first and second categories. Each inch of this land is claimed by somebody or by a community in terms of an ancestral custom of land management or of new practices born out of urban expansion on land belonging to the Ewondo tribe.

One can observe several types of so-called customary land:

- ancestral land belonging to a family: communal ownership by a group of persons all part of the same family. Their land used to be inalienable but has been subdivided and sold to migrants. This happens outside the legal framework and involves neither lawyers nor surveyors. Houses are erected illegally without building permits or planning approvals. The landowner grants the purchaser a permission to occupy that can be repealed together with an interdiction to build a formal structure. This permission to occupy has no legal value.

The prospective buyer first identifies a vacant property and enquires about it. The landowner receives his demand and makes a decision after assessing criteria such as ethnical group, buying power, etc. The applicant and the landowner agree on the price to be paid and additional gifts in kind. The cost depends on its location, size, and above all the negotiation and bargaining abilities of the purchaser. The landowner will put pegs to demarcate the plot. These imprecise methods lead to numerous land disputes. The purchaser will build soon after so as to avoid being overtaken by another purchaser. He will try to (and in some cases will succeed to) have his plot registered in order to get away from the landowner's control.

The Ewondo leaders claim to be the landowners. They have subdivided the family land and sell them illegally to people who become owners. Transactions are not recorded. Among the purchasers, one finds speculators who buy vast tracks of land in the urban periphery. They leave them fallow while waiting for the expansion of the urbanisation front and then subdivide it to meet the potential demand for building plots.

The land can also be squatted with the help of indigenous or surrounding residents who allow people to settle against a payment in money, kind or respect. Once settled, the first occupant calls on his relative to consolidate his landholding. They usually build temporary shelters.

- resettlement land: in the 80s, the local authority had implemented some sites-and-services schemes to relocate people who had been expropriated during major development works. The poor management of these schemes led to illegal sales and subdivisions.

1. Role and extent of neocustomary forms of land delivery and management

These neocustomary practices are characterised by their flexibility and are better adapted to the affordability of most inhabitants (stands are not serviced but affordable). They play an important part in the city's expansion. Several indigenous villages have been incorporated within the municipal boundaries and the urban fabric.

The customary system

The traditional land usage of the Ewondo tribe has produced a specific layout adapted to agricultural activities and low density. In these villages, one can find the original customary system. In the peri-urban areas, the customary system in the traditional or precolonial form does not function anymore. One can therefore describe it as neocustomary although it is rooted in the traditional system.

The neocustomary system

The transformation of the peri-urban areas has facilitated the urban expansion. Land delivery is the result of informal processes. Most of neocustomary role-players do not have the resources – material, social, political and financial – to create their own viable subdivisions. This explains why they parcel out their landholding and sell it in an unplanned manner. In an attempt to control these developments, the government has tried to enforce more strictly the ordinance no. 79/194 of 1979 which sets up the regulations on subdivisions and township establishment. A developer is authorised to sell building stands in phases and only if he has met the following requirements:

- 30% of the stands can be sold after completion of the roads;
- 30% after completion of water supply works;
- 30% after electrification;
- 10% after official approval of all works required in residential developments.

All of these works are so costly that even landowners who have titles are not in a position to raise the necessary funds to develop land. As a result, most of the neocustomary role-players can't plan properly. They subdivide and sell their land when pressurised by willing buyers or relatives. Planning and surveying methods are informal: measuring and dimensioning by the eyes or with a rope; surveying materialised by plants, trees, polls or stones; the boundaries are approved in the presence of witnesses who receive some bottles or beer for their involvement; the need for road reserves is seldom taken into account; etc. Residents will have to find a solution with regard to road access. Individualism, among sellers and buyers, result in uncoordinated actions. This reduces even further the capacity of customary role-players to negotiate the sale of their land and the transfer of customary rights to outsiders. Shelters –

either temporary or formal – are quickly erected in order to reinforce tenure security and to prevent the customary landowner to sell the same stand to somebody else.

One observes increasingly a mix of practices that borrow from the customary, popular/informal and public/formal systems of land delivery. The neocustomary role-players deliver urban land illegally and are often in conflict with the public administration which has often no choice but to tolerate the existence of these neighbourhoods. Its *de facto* acknowledgment is the result of a *laissez-faire* policy. Public authorities will however supply some basic social facilities (schools, health centres, ...) and collect land taxes and municipal levies without providing any further upgrading.

The neocustomary forms of land delivery will certainly grow further in the near future.

The basis for the neocustomary bodies remains the group. Between 1950 and 1982, the members of four Ewondo families have contributed significantly to the growth of the land market in the neighbourhood called Bastos. The cost of such stands was unaffordable to the majority. Only the wealthiest households have been able to get land in this peripheral area. Today, given the scarcity of available land and the continuation of high land prices, the average cost of land there is about 15,000 Fcfa per m². Sales have happened after a global registration of the whole site followed by a subdividing process during which all members of this original community have received a share of their once communal asset. This situation is more common than land subdivisions carried out and sold collectively because the sharing of the income has always proven more difficult than the sharing of inherited land.

In Yaoundé, the neocustomary role-players have played an important part in the evolution of the city and especially its spatial expansion. On the outskirts, they deliver stands at prices which are reasonable and adapted to the affordability of potential buyers. The new neighbourhoods are not well integrated to the older parts of the city. Neocustomary role-players perceive the public administration as slowing down the delivery of land through restrictive legislation. However public authorities have been unable to control the urban expansion. Most customary and neocustomary role-players are so-called neighbourhoods' chiefs, a status recognised by law and which gives them powers to act as officials and intermediaries between the community and the administration. The government acknowledges and values their direct and daily relationships with the grassroots as well as the respect they enjoy in their communities.

The extent of neocustomary practices in urban and suburban areas

Land sales have become an extremely profitable income-generating activity. One must however distinguish between the neocustomary systems and informal forms of land delivery. Neocustomary systems are not necessarily informal but fall outside the control of the administration. The scale of the population and areas served by neocustomary practices is difficult to establish but can be said to be fairly substantial. At least two thirds of the Mfoundi's district area (where Yaoundé is situated) is still dominated by customary land management which has evolved over the past two decades. 80% of Yaoundé's population live in "spontaneous neighbourhoods" occupying about 60% of the built up area.

Poor households have more and more access to residential stands via neocustomary systems especially on the city's outskirts. Some dishonest landowners sell the same stand to several persons while keeping the right to repossess their land. More than 70% of the population

living in peripheral areas are settled on so-called customary land which is often characterised by its tenure insecurity. The neocustomary systems cater mainly for the 20% poorest households who are de facto excluded from legal access to land due to their low and irregular wages. A few of these households can also be allocated land in public resettlement schemes in the urban periphery.

2. The functioning of the neocustomary system

Several role-players are involved in the neocustomary systems. The “traditional chiefs” are the key actors but one can also identify the following other role-players:

- indigeneous elites;
- other indigenous persons;
- brokers,
- officials,
- purchasers – speculators,
- other purchasers,
- solicitors,
- magistrates.

Traditional chiefs, notables and indigenous role-players are perceived mainly as suppliers of land. In the brokers’s category, one finds the estate agents and intermediaries. The chiefs, officials and magistrates are seen as institutional facilitators. Relationships between these role-players and politicians are not necessarily conflictual. Both try to keep a foot in this dominant (almost exclusive) land delivery system using their position, legitimacy, ability to mobilise grassroots, etc. New operating modes have developed. Neocustomary land management procedures are compatible with the public management approach. They are likely to be acknowledged officially together with neocustomary claims and power. This formal acceptance will contribute towards improving the urban management and the implementation of housing and infrastructures development programmes. It is obvious that neocustomary systems compensate for the state failure to deliver land (although the state is the custodian of all lands in Cameroon) and housing in a context characterised by demographic growth and an increasing demand.

3. Evolution of the neocustomary system of land management

The inability of the State to deliver sufficient serviced stands through its Land Development and Town Planning Agency (MAETUR) or other technical departments has left the neocustomary role-players as the main suppliers of residential land. The few public schemes SIC or MAETUR in Yaoundé (Green City, Biyem, Assi, Mendong, etc.) have had spin-off effects. In the vicinity of these schemes, new settlements have emerged through basic informal subdivisions and layout which are not conform with any planning norms (absence of land reserves for future public facilities). The purchasers of these stands thought that they would have benefited from an extension of infrastructures and services delivered in the nearby public schemes. Service providers who had been privatised did not extend water, electricity and road networks. They have even stopped any further investment in the periphery of Yaoundé, which continues to grow via neocustomary extensions. Even the transport company that used to serve these communities has terminated its service there.

Nowadays one observes an influx of homeless and landless people into customary land. For about ten years, public authorities and their implementing agents like MAETUR have shifted

to delivery of serviced stands for high standing housing developments. The price of a registered stand is between twice and three times higher than a customary stand. Neocustomary systems provide affordable land to the low-income population.. The limitation to the growth of the neocustomary systems can only arise out of the increasing scarcity of vacant customary lands. The municipality is not in a position to develop these neocustomary lands as it lacks the resources to financially compensate the people it would have to expropriate.

Evolution of the neocustomary systems

Sales are more and more sanctioned by written agreements signed in the presence of witnesses. The chief as representative of customary institutions also approves these agreements. Neocustomary role-players have shown a real ability to adapt to new legal, economic and socio-political conditions. Their practices are flexible and have evolved with the commodification of the land. Although they deliver land to the poorest, the tendency is to allocate first the less suitable land to them (i.e. marshes and flooding areas).

Interactions between customary institutions and government have taken various forms including struggle over the control of urban land and over the local and national institutions. Civil society organisations are involved in land development projects in urban and peri-urban areas. Improving the quality of life being one of the elements in the calculation of land prices, the consequences of their initiatives impact on the customary land market.

The three main reasons behind the development of the neocustomary systems are: the inability of the public sector to produce stands for the poor; the formal private sector seeking first maximum profitability and therefore being limited to higher income housing developments; informal sector's developers unable to operate without the support of customary and neocustomary role-players.

Types of responses given by public authorities to customary claims and practices

The land acquisition process in the neocustomary systems remain legally nil and void since the law prescribes the use of a lawyer to validate the land transactions. However, the customary landowner issues a certificate of customary rights' abandonment to the purchaser which will enable him to start the legal land registration process. The legal acceptance of the certificates of customary rights' abandonment by the land registration authorities reveals an attempt to integrate the customary practices. For a couple of years MAETUR, which in the past used mainly the expropriation mechanisms to obtain developable land, now negotiates land access and develops land in consultation with customary landowners and only after they have given their formal approval.

4. A viable alternative to formal land delivery?

The neocustomary systems produce sufficient stands to meet the demands of households who are excluded from the formal land delivery systems.

Neocustomary role-players do not have the required resources to develop land. Sometimes this land is their only source of income. The neocustomary role-players, despite the ordinance of 1979 which defines the rules and regulations for township establishment, can ask MAETUR to service their land prior to any subdivision. In this case, the public land

development authority will sign a contract with the landowner, register his land, service it and take a portion of it in order to pay for its services.

The neocustomary systems produce stands at prices which are more or less compatible with the resources of poor households. But the poorest of the poor cannot access land on customary land.

Land is subdivided without any concern for functionality and without keeping land reserves for future social amenities. Stands are sold “rough” or unserviced and neocustomary settlements are characterised by their lack of basic services.

The neocustomary systems do not guarantee a sufficient level of tenure security. The land transactions are not legally valid. Transactions occur in a framework influenced by trust and tradition which are sometimes perceived in a different manner by the parties. User rights in customary systems are however less secure nowadays. Urban expansion have weakened traditions and agreements based on its principles. Rights to sell, to rent or to transfer as inheritance are not guaranteed in the same way. Within indigenous populations, inheritance is accepted but it becomes difficult to apply when various customs coexist in the cosmopolitan areas of the city.

Neocustomary stages in land delivery come before the legal stages. Neocustomary role-players will be called back during regularisation because the law provides for the customary representatives to be involved in the consultative process set up to validate the official land transactions.

The neocustomary systems incorporate the registration process and the land titling. They are therefore compatible with the existing official procedures .

The neocustomary systems are tolerated by the public authorities despite the enforcement of the very restrictive 1974 ordinance. This enables the neocustomary land developers (who do not have the legal right to sell) to act openly in the land market. The housing standards require a land title before obtaining a building permit. Rights of the people who have already developed their stand would be more likely accepted by the public authorities.

The neocustomary systems are more receptive to advices and requests from public authorities related to minimal norms of service delivery and housing. However, given their limited technical and financial resources they cannot implement these regulations. A neocustomary landowner is not able to service its land, supply water and electricity before selling his land. The provision of community amenities falls under the responsibility of the state. However, the land developer must supply water and electricity to its clients according to a specific timeframe.

In Yaoundé, the neocustomary systems are not compatible with an objective of sustainable urban development. They produce under-serviced stands in what become rapidly informal settlements which will require restructuring and upgrading. Given the threat of evictions and relocations, many build temporary structures and will not improve them although they might have the resources to do that.

There is no doubt that official acceptance and state involvement have impacted negatively on the advantages that neocustomary systems provide to the poor. Indeed, neocustomary

landowners sell the stands at affordable prices because they do not have to pay taxes. The involvement of public authorities in this sector would probably result in the increase of the purchase costs and as a result in the exclusion of the poorest households.

5. Interactions between neocustomary powers and democratically elected structures

Municipal councils as well as future regional councils have a number of seats for indigenous representatives. They remain involved in the decision-making process in terms of urban development. However the representation and views of customary role-players depend greatly on the elections' results.

Some principles guiding the functioning of the neocustomary systems arise out of traditions and their respect by the population. At local or municipal level, these traditions are stronger and reinforced by other rules. People respect and identify more easily with customary administration.

The customary authority is either representing or assisting the public administration. It acts as an intermediary and conveys information to local communities. It also channels and submits to public authorities all grievances from residents. Through concertation, this customary power contributes to local urban management.

Another function of customary authority is the resolution of land disputes during lineage meetings chaired by patriarch. In Yaoundé, 70% of cases submitted to customary leadership find a solution.

Customary leadership is still very much respected locally and has a genuine influence on the communities, especially where the impact of urbanisation is still limited.

6. Conclusions

The neocustomary systems play a predominant role in land delivery in Yaoundé. Although they operate informally they remain present within formal structures managing the land market. The neocustomary systems function through interactions between its main role-players: purchasers, intermediaries, and indigenous elites. Their evolution is influenced by the changes occurring in the legal and political framework. The neocustomary systems also adapt to the socioeconomic environment. They are more a palliative than an alternative to public land delivery. Interactions between neocustomary powers and democratic structures raise several issues such as the emergence of a local elite whose political and economic power is derived from the income generated by land sales. The control over the land becomes a major political issue.

4. RESUME DE L'ETUDE DE CAS SUR LE GHANA

Seth O. Asiamama

1. Rôle actuel et place des formes néo-coutumières de production et de gestion foncière

Le régime foncier coutumier repose sur la possession communautaire de droits sur le sol. Ceux-ci sont détenus par des groupes sociaux ou des communautés regroupées en fonction de l'appartenance à une tribu, un village, un clan ou une famille. Le Chef gère la terre au nom de la communauté et est assisté par un conseil de sages choisis selon des critères définis par la coutume. On distingue deux types de droits coutumiers : le droit absolu confié à la communauté représenté par son chef et ses conseillers ; le droit usufruitaire qui découle toujours du précédent est attribué aux membres de la communauté. Il s'agit d'un droit d'usage inaliénable. La loi coutumière a connu une évolution récente. Les personnes n'appartenant pas à la communauté peuvent désormais acquérir des droits d'usage pour une activité agricole. Ce mode d'exploitation agricole appelé Abunu et Abusa est du métayage. Le métayer s'engage à partager les récoltes avec le propriétaire coutumier.

Dans les zones urbaines et péri-urbaines de Kumasi (1.1 millions d'habitants), le système coutumier est en cours de mutation en raison de la forte demande de terrains constructibles. Le résultat de ces changements est l'émergence d'un nouveau système coutumier modernisé ou néocoutumier. Celui-ci conserve des pratiques toujours ancrées dans le système traditionnel. Entre 90 et 95% des terres en zones péri-urbaines sont toujours administrées par des institutions coutumières.

Officiellement, on observe deux catégories de propriété foncière, l'une publique essentiellement constituée des *Trust Lands* administrées par la puissance publique au nom du Tabouret d'Or (*Golden Stool*) et de l'Etat de Kumasi, et l'autre privée directement gérée par l'autorité traditionnelle du Tabouret d'Or. A Kumasi, on compte à peu près un tiers de terres publiques, le reste restant sous le contrôle des propriétaires coutumiers. En raison du critère d'éligibilité défini par la Commission des Terres, les pauvres ne peuvent pas obtenir de parcelles à bâtir dans le domaine public. La Commission requiert en effet une contribution de la part des demandeurs visant à couvrir les coûts d'équipement de la parcelle. Le montant requis dépasse le plus souvent la capacité financière des ménages à revenus modestes. En

régime coutumier, l'accès à la terre donne également lieu à des transactions monétaires excluant les catégories de revenus les plus pauvres. A Kumasi, les pauvres résident dans les quartiers anciens, les villages coutumiers qui font aujourd'hui partie de l'agglomération et les zones de taudis (*Zongo*). Les filières informelles, plus que coutumières et néocoutumières, permettent aux ménages à faibles revenus d'obtenir une parcelle ou un logement.

2. Fonctionnement du système néocoutumier

Les formes néocoutumières de production foncière constituent une mutation des pratiques coutumières acceptée et guidée par les pouvoirs traditionnels en réponse à une demande croissante de terrains à bâtir. Cette évolution a aussi été suscitée par le « bas ». Les membres des communautés veulent en effet une gestion foncière plus transparente et garantissant la sécurité des titres. La modernisation du régime coutumier a introduit de nouveaux acteurs : dirigeants non coutumiers ; comités de développement chargés de s'assurer que les revenus fonciers sont utilisés pour le développement du quartier ; et les jeunes qui sont actifs au sein d'organisations politiques. En 1993, ces acteurs ont été rejoints par les comités d'unités locales qui constituent l'échelon le plus bas de l'administration locale.

Les autorités traditionnelles conservent leur légitimité auprès des communautés et un rôle essentiel en matière de développement.

L'apparition des acteurs néocoutumiers a eu plusieurs effets positifs comme la plus grande transparence de la gestion foncière et l'amélioration de l'enregistrement des transactions foncières. Les risques de litiges ont pour cette raison considérablement diminué. L'accès au foncier dans le système néocoutumier reproduit les pratiques plus traditionnelles. Une personne effectue la demande d'une parcelle à bâtir auprès du secrétaire ou du président du comité d'allocation du village. Sa demande est ensuite soumise au comité. Si elle est acceptée, l'acquéreur reçoit une note d'attribution et un plan de la parcelle. Dans le système coutumier, la note d'attribution était signée par le chef et ses principaux conseillers.

Le gouvernement a adopté une attitude attentiste et observe les réactions des autorités coutumières. Son programme d'administration des terres prévoit le renforcement des capacités des pouvoirs coutumiers en matière de gestion foncière.

L'accès des ménages les plus pauvres à la terre n'est pas plus aisé en régime néocoutumier qu'il ne l'était auparavant en régime coutumier. Les baux octroyés par les propriétaires néocoutumiers doivent aussi être approuvés par la Commission des Terres sous peine de ne pas être légaux et de pas permettre leur transformation en titres fonciers.

Les logements sont construits dans des zones dépourvues d'infrastructures adéquates et restent souvent inhabités jusqu'à ce que la puissance publique y amène les voiries et réseaux. On observe ainsi un surpeuplement dans le centre et des zones péri-urbaines où les maisons sont inachevées et inhabitées.

Les acteurs néocoutumiers ont tendance à adopter certaines procédures officielles en matière d'aménagement et de gestion foncière. Ils veillent en particulier que la terre qu'ils ont allouée soit utilisée pour des usages définis dans les plans urbains officiels. Ils appliquent également les règles concernant l'occupation des sols et les besoins en réserves foncières.

3. Changements et adaptations

Dans certains villages du fait de l'évolution dominante du système coutumier, un membre de la communauté avaient moins de chance d'obtenir un terrain de leur chef coutumier qu'un étranger prêt à l'acheter. La marchandisation de la terre en régime coutumier a provoqué l'apparition d'un nouveau système coutumier répondant aux demandes des communautés pour davantage de transparence dans les transactions foncières et dans l'utilisation des revenus générés par la vente des terrains. Les communautés veillent à ce que ces revenus soient réinvestis dans le développement des infrastructures et des équipements sociaux. Pour améliorer les procédures d'acquisition, il a ainsi fallu casser le monopole des autorités coutumières dans la gestion foncière et introduire de nouveaux acteurs non coutumiers. L'apparition de formes néocoutumières de gestion foncière est par conséquent davantage le résultat d'une mobilisation de la base pour mettre fin aux injustices et aux dérives du système coutumier que le désir de moderniser ce système pour qu'il réponde aux changements sociaux.

L'émergence du système néocoutumier a favorisé le développement d'un marché foncier formel. Les aménageurs semblent être rassurés par ces nouvelles formes de production foncière. Leurs investissements sont en effet davantage sécurisés surtout quand la gestion

néocoutumière est associée à l'introduction de l'immatriculation foncière. Avec ces nouvelles procédures, le rôle des acteurs néocoutumiers s'est trouvé renforcé sans toutefois amoindrir les prérogatives du secrétariat des terres coutumières de l'Asantehene qui devrait recevoir l'appui de professionnels de l'aménagement (géomètres, économistes, aménageurs) financés par le gouvernement.

Les propriétaires coutumiers ont pris conscience de la valeur économique de la terre. La marchandisation des terres coutumières a peu bénéficié aux catégories de population les plus pauvres. L'accès au foncier dépend avant tout des capacités financières des ménages. Cette évolution a été confirmée par les nouvelles dispositions constitutionnelles. Celles-ci exigent que les terres coutumières soient payées au prix du marché. Dans de telles conditions, la capacité du gouvernement à acquérir des terres, à les lotir et les mettre à la disposition des plus pauvres à un coût subventionné devient encore plus réduite.

La croissance du système néocoutumier a été limitée par les acteurs coutumiers. Dès le milieu des années 90, les autorités de l'Asantehene ont souligné l'illégalité des comités d'allocation de terrains opérant dans les zones péri-urbaines de Kumasi. Les autorités coutumières sont concernées par l'usurpation de leurs pouvoirs et prérogatives ainsi que par la perte du revenu foncier.

Les droits coutumiers sont non seulement reconnus mais également protégés par la Constitution. L'Etat a promu le rôle et la place des autorités coutumières dans la gestion foncière. Quelques chefs traditionnels siègent à la Commission des Terres. Cette reconnaissance officielle a permis d'améliorer les procédures d'administration foncière en réduisant le nombre de litiges entre l'Etat et le pouvoir coutumier. Elle a aussi renforcé le sentiment de sécurité foncière parmi les acquéreurs de terrains coutumiers.

4. Le système néocoutumier : une alternative viable ?

A l'instar de la filière formelle de production foncière, le système néocoutumier fonctionne sur une base purement monétaire. Il n'a donc pas aidé les pauvres à avoir accès aux terrains constructibles. Un des problèmes inhérents au système néocoutumier est son incapacité à produire des parcelles équipées et offrant les services urbains essentiels. Les terrains vendus sont éloignés des infrastructures primaires. Il devient alors très onéreux de les desservir en y

étendant les réseaux et la voirie. Cette absence d'infrastructures de service ne semble pas gêner les acquéreurs. Certains d'entre eux estiment que pendant la durée de construction de leur logement, les pouvoirs publics viabiliseront leur quartier. Leur perception s'avère être erronée. Les zones péri-urbaines demeurent non viabilisées en raison du manque de ressources publiques disponibles pour financer le développement des infrastructures dans de tels environnements. La majorité des maisons, construites dans l'espoir d'un hypothétique raccordement aux réseaux d'eau et d'électricité, restent inachevées.

Dans la région de Kumasi, les acheteurs peuvent obtenir des baux emphytéotiques de 99 ans pour un usage résidentiel et de 50 ans pour une utilisation agricole ou commerciale. Les baux sont accordés par les propriétaires coutumiers et enregistrés en vertu du *Land Title Registration Law* de 1986. Après l'enregistrement de leur bail, les autopromoteurs devraient en théorie faire la demande d'un permis d'aménager et de construire auprès des autorités compétentes. Celles-ci sont incapables de répondre aux demandes. Les constructions dans la périphérie de Kumasi sont donc très souvent illégales.

5. Interactions entre le gouvernement et les acteurs néocoutumiers

Au niveau national, la Chambre des Chefs Coutumiers est représentée à la Commission des Terres. Au niveau régional, les dirigeants traditionnels siègent dans les représentations décentralisées de la même Commission. A Kumasi, la Commission ne compte qu'un seul représentant du pouvoir coutumier sur 25 membres.

5. RÉSUMÉ DE L'ÉTUDE DE CAS SUR LE KENYA

Njambi Kinyungu et Luke Opala

Le régime coutumier en milieu urbain se limite aux zones où la terre est possédée d'une manière collective. Avec l'urbanisation, quelques-unes de ces zones se retrouvent sous la juridiction de collectivités locales urbaines. Nairobi a ainsi englobé Kawangware, Kikuyu, Wangige, Waithaka, Embakasi et Ruai. Un marché foncier urbain s'y développe. La marchandisation de la terre entraîne de profondes transformations du régime coutumier dont les pratiques recouvrent aujourd'hui les initiatives telles que les sociétés d'achat de terres (*Land Buying Companies*), les associations d'achat de terres (*Land Buying Associations*) et le Trust de la Terre Communautaire (*Community Land Trust*).

Au Kenya, la terre en régime coutumier est détenue et gérée en vertu de lois et règles traditionnelles. La possession communautaire des droits sur le sol permet cependant aux familles d'obtenir des droits d'usage pour la construction de leur ferme, et leurs activités agricoles ou pastorales. Ce régime foncier qui fonctionne principalement dans les *Trust Lands* a connu des transformations dues à l'introduction de l'économie monétaire, la mise en place de régimes modernes fondés sur la propriété individuelle, la croissance démographique, la pression urbaine et la désintégration du tissu social.

Les formes de production foncière coutumières, publiques ou privées ne répondent pas à la demande des populations à bas revenus qui ont recours à d'autres filières pour avoir accès à la terre. Des systèmes novateurs ont ainsi émergé pour pallier les insuffisances du marché foncier urbain formel qui est d'abord caractérisé par son incapacité à offrir sans délais bureaucratiques des terrains bien situés à des prix abordables. Ces systèmes hybrides combinent des pratiques coutumières, informelles et formelles et ont considérablement accru l'accès aux terrains constructibles, y compris chez les ménages à revenus modestes.

On doit distinguer le néocoutumier de l'informel. Le système néocoutumier repose essentiellement sur des groupes organisés (coopératives, sociétés et associations) dont les membres contribuent financièrement à l'achat de terrains qui seront ensuite lotis et distribués parmi les membres. L'occupation de terres privées ou publiques à l'instigation d'un individu qui invite ensuite ses amis et sa famille à s'y installer constitue une autre forme de production foncière néocoutumière. Le néocoutumier est donc le fait de groupes organisés qui facilitent

l'accès à la terre par le biais de contributions financières et de réseaux sociaux, familiaux ou coutumiers. Les ménages disposent de droits fonciers sécurisés et investissent dans la construction de leur logement.

Les terres administrées par le **Community Land Trust** ont fait l'objet d'un projet pilote visant à établir un régime foncier alternatif que l'on pourrait qualifier de néocoutumier. Cette expérimentation, qui n'a pas été répliquée, aurait dû aboutir à l'institutionnalisation de la possession collective de la terre par une communauté bien identifiée selon des conditions spécifiques. Le CLT est de fait caractérisé par l'intégration de pratiques coutumières, informelles et publiques.

Les **Land Buying Companies** sont des entités enregistrées en tant que sociétés privées ou coopératives. Elles sont composées d'individus qui rassemblent et mettent en commun leurs ressources pour acheter de grandes fermes qui seront plus tard loties. Ces individus sont réunis par l'appartenance à une même ethnie ou à un même groupe socioéconomique. La confiance est l'élément fondateur de ces réseaux fondés essentiellement sur leur capital social. La possession du terrain reste collective jusqu'au lotissement. Chaque membre obtient immédiatement un certificat de quote-part (*share certificate*) qui lui confère des droits d'usage du sol. Ce certificat pourra plus tard être converti en titre foncier complet.

Si les *Land Buying Companies* ont contribué à la résurgence du système coutumier en milieu urbain, d'autres pratiques néocoutumières sont observables. Une personne identifie un terrain vacant sans se soucier de son statut foncier, l'occupe et invite ses amis et sa famille à le rejoindre. Après un certain temps, d'autres personnes approchent le premier occupant ou *point man* pour obtenir un terrain. Ce type de production foncière, très répandu en zones urbaines, correspond à la définition du néocoutumier pour les raisons suivantes : des relations sociales et familiales unissent les premiers occupants ; la dissémination de l'information se fait par l'intermédiaire de réseaux ; le leadership est fondé sur l'influence, la sagesse, la durée d'occupation et les relations familiales avec les premiers occupants. Ce système reproduit les pratiques coutumières.

La population desservie par le système néocoutumier

Il est difficile d'établir d'une manière précise la part de la population urbaine et la surface de la ville concernées par ces formes néocoutumières de production foncière. A Nairobi, on estime que 653.036 personnes vivent dans des zones d'habitat précaire et de taudis (*slums*). Les estimations varient d'une source à l'autre et utilisent des paramètres autres que les formes de production foncière. Il est cependant clair que le système néocoutumier ne concerne pas seulement les pauvres urbains mais favorise également l'accès au sol pour des ménages plus aisés.

Le fonctionnement du système néocoutumier

Il fonctionne essentiellement par le biais des *land buying companies* ou *land buying associations* qui sont formées sur la base de relations sociales et/ou culturelles. La confiance, l'appartenance ethnique et l'origine géographique jouent un grand rôle au sein de ces regroupements. Le niveau de revenus peut également être un facteur de cohésion et de mise en commun de la part des pauvres de leurs ressources pour avoir accès à des terrains aux prix abordables.

Les acteurs de la gestion foncière néocoutumière

Les principaux acteurs sont les *point men*, à la fois des démarcheurs et des lotisseurs. Ils identifient les terrains disponibles et identifient les bénéficiaires potentiels. Depuis que les pouvoirs publics reconnaissent l'existence des quartiers irréguliers et le besoin de garantir la sécurité foncière à leurs habitants, les *point men* sont devenus plus nombreux et attirés par les gains financiers qu'ils peuvent réaliser. Le gouvernement et les municipalités sont cependant réticents à légitimer ces régimes fonciers innovants.

Les administrateurs des *land buying companies* ont très souvent un bon niveau d'éducation et ne rechignent pas à employer les services de sociétés professionnelles en matière de gestion immobilière, marketing et construction. Ils s'assurent néanmoins que les prix des terrains restent abordables pour le marché le plus large.

Ces acteurs néocoutumiers reproduisent certains aspects des approches coutumières et officielles comme par exemple la création de comités villageois (Wazee Wa Vijiji) et

l'implication des représentants du gouvernement au niveau local (officiers de district et chefs).

Les relations entre les chefs coutumiers et les autorités publiques

Les autorités traditionnelles telles que les Wazee wa Vijiji bénéficient d'un grand respect dans leur communauté. La reconnaissance du chef coutumier par le gouvernement a renforcé le sentiment de sécurité foncière. Les Chefs qui s'appuient sur les Wazee wa Vijiji pour administrer leur localité restent impliqués dans l'attribution officielle des terrains et utilisent leur influence politique pour obtenir des financements et pour permettre à leurs résidents d'accéder à la terre. Les Chefs sont bien placés pour savoir où sont les terrains qui peuvent être occupés. Ces terrains sont alloués contre le paiement d'une certaine somme.

Certains groupes sociaux font pression sur le gouvernement pour qu'il reconnaisse officiellement les quartiers informels dans un contexte marqué par son incapacité à produire des parcelles équipées et des logements pour les pauvres.

La compatibilité des techniques et procédures de production néocoutumières avec les politiques de gestion foncière

La production foncière officielle est coûteuse et longue. Le système néocoutumier essaye de simplifier les procédures en garantissant toutefois un respect minimum de certaines exigences en matière d'aménagement. Ceci accroît les chances des développements néocoutumiers d'être officiellement approuvés plus tard par les pouvoirs publics. Les acteurs néocoutumiers ont ainsi développé leurs propres techniques et ont souvent recours à des géomètres qui préparent des plans parcellaires. Malgré cela, ils arrivent à mettre sur le marché des terrains qui restent financièrement accessibles pour les pauvres. Il est de plus en plus évident que les pratiques néocoutumières réinterprètent les procédures officielles (bornage, transfert, usage, contrôle, ...). Plusieurs étapes sont néanmoins ignorées ou adaptées selon les besoins.

On observe actuellement un changement d'attitude à l'égard des formes néocoutumières de production foncière. Il se traduit par une diminution substantielle des expulsions forcées et des démolitions de quartiers irréguliers, l'assouplissement des règles de lotissement et d'occupation des sols appliquées aux terrains achetés et aménagés par les *land buying companies*. Celles-ci ont considérablement accru l'offre de terrains à la périphérie de Nairobi. Le gouvernement a formalisé certains quartiers situés sur des terrains publics et en zones constructibles. Ceci pose plusieurs défis dont celui de la fourniture de services de base dans les nouvelles extensions périphériques d'une ville dévoreuse d'espaces. Etant donné le rôle incontournable des acteurs néocoutumiers, il apparaît de plus en plus pertinent de renforcer leurs capacités et leur connaissance des normes minimales d'aménagement. Du côté des institutions publiques, une réflexion doit être menée sur la manière d'associer les acteurs néocoutumiers à la gestion foncière. Ceux-ci se sont déjà adaptés aux nouvelles conditions

sociales et économiques (moins de revenus réguliers parmi les pauvres et affaiblissement des collectivités locales). Les *land buying companies* ont développé des méthodes de paiement qui permettent aux bénéficiaires de payer leurs quotes-parts sur une période minimale de six mois.

Changements et adaptations

Des facteurs politiques, économiques et culturels contribuent à la survie et ré-émergence des revendications coutumières dans la gestion urbaine foncière. Le dynamisme du système néocoutumier tient beaucoup à l'incapacité de l'Etat de produire des terrains pour les plus pauvres.

La politique de décentralisation n'a eu que peu d'effet. Le nouveau découpage des frontières des municipalités urbaines et l'incorporation concomitante des terres rurales et agricoles ont cependant favorisé l'essor du système néocoutumier.

On assiste à une formalisation des procédures coutumières. Les pratiques des *land buying companies* sont influencées par les procédures modernes, mais simplifiées. Ces sociétés et coopératives achètent des grandes fermes, les divisent en parcelles individuelles tout en réservant 30% de la superficie totale aux infrastructures et équipements urbains. Dans certains cas, les occupants rassemblent des fonds nécessaires pour l'installation des services. Ils obtiennent assez facilement des titres individuels pour leurs parcelles où ils construisent leur propre logement ou des appartements qu'ils mettent en location.

Parallèlement, les procédures officielles s'assouplissent. Les normes sur la taille des parcelles ne sont plus strictement appliquées. Les pouvoirs publics approuvent l'attribution de titres fonciers avant que les lotissements néocoutumiers répondent aux normes minimales d'équipement. Grâce à leurs contacts et réseaux dans les milieux professionnels et politiques, les acteurs néocoutumiers obtiennent plus facilement une reconnaissance officielle de leurs lotissements.

Le système néocoutumier s'est adapté à la marchandisation du foncier et associe aux exigences du marché foncier formel les méthodes des transactions foncières informelles. Il fait appel à des agents immobiliers et des démarcheurs et autorise des conditions de paiement favorables aux pauvres. Les terrains sont payés en mensualités.

Une alternative viable ?

Le système néocoutumier réussit à produire pour la majorité des citoyens des terrains qui seront construits et équipés d'une manière progressive. Les insuffisances actuelles de ce système sont le manque de fonds pour le développement des infrastructures. Les résidents de ces quartiers ont dû trouver eux-mêmes les moyens de financer l'installation des services de base. Les propriétaires néocoutumiers n'ont pas la capacité ni le besoin réel d'utiliser les services d'un géomètre. Ils ne sentent pas contraints d'obéir à certaines règles d'aménagement qui ne sont d'ailleurs plus strictement imposées par les pouvoirs publics.

Les certificats de quote-part dans les lotissements mis en œuvre par les *land buying companies* garantissent une sécurité foncière suffisante. Les résidents jouissent non seulement d'un droit d'usage mais ont également le droit de vendre, de louer et de transmettre leur

propriété (à la fois immobilière et foncière) à un héritier. Certains propriétaires construisent des logements locatifs et obtiennent un revenu de la location.

Une plus grande implication de l'Etat au niveau de l'immatriculation foncière et de l'amélioration des services publics est nécessaire mais elle pourrait paradoxalement entraîner le départ des ménages les plus pauvres et le détournement de ces opérations au profit de catégories de population plus aisée (comme c'est déjà le cas sur les rares projets publics de logement sociaux).

Les interactions entre les acteurs néocoutumiers et le gouvernement

Les procédures et techniques néocoutumières semblent compatibles avec les principes démocratiques de représentation et de gestion financière. Les interactions entre le coutumier et le gouvernement se développent en raison des gains politiques que certains dirigeants peuvent réaliser. La multiplication des acteurs néocoutumiers s'explique aussi par la priorité gouvernementale actuelle de participation communautaire dans la préparation des plans d'actions qui conditionnent l'attribution de fonds d'aménagement aux collectivités locales. Les acteurs néocoutumiers sont aujourd'hui devenus incontournables. L'intégration des systèmes néocoutumiers et des programmes gouvernementaux doit être davantage développée.

6. RÉSUMÉ DE L'ÉTUDE DE CAS SUR L'OUGANDA

Y. Okulo Epak

1.0 INTRODUCTION

This is the second stage or report of the Consultancy on the theme Housing the Poor through the African Neo-Customary Land Systems. The first report which was submitted in June 2003 dealt with Literature review.

Following the submission of the first report by all the Consultants and submission of the second report by some consultants in August 2003, a meeting of all the consultants was convened in Nairobi 18th September 2003 to harmonize the understanding of the study and the presentation of reports. I believe the consultants benefited a lot from the case studies of other countries.

2.0 METHODOLOGY

In order to provide information for the case study, the following methods were used;

1. Enquiries about previous research on the subject;

The most likely places where previous research could have been undertaken were two only, the Centre for Basic Research located at Basheruka Road, Kololo, Kampala and the Makerere Institute of Social and Economic Research of Makerere University Kampala. None of them reported any previous research on the subject.

2. Interviews

Officials of the Urban Authorities Association, Kampala City Council, the Urban Department of the Ministry of Local Governments, the Buganda Land Board, the Physical Planning Department and a number of land related consultants were interviewed on their knowledge of whether there is the practice of neo-customary land delivery systems in providing of land for housing the poor in Uganda and on the five basic questions of the study.

3. Field Surveys

The five basic and subsidiary questions in the terms of reference for the study were used to design questionnaires for the field survey. The surveys were conducted by 10 field assistants in the Kampala City Council and the Entebbe Municipal Council. Kampala City Council has five types of land tenures namely official mailo, private mailo, freehold, public land and customary land. Mailo land is a kind of freehold which obtains in the area of Buganda and customary land is also freehold without title. Public land today is land held by government and managed on its behalf by the Uganda Land Commission as well as land unclaimed by any person and leases on former public

land now held in trust for the people by the District Land Board. Entebbe has only two categories of public land and customary land tenure.

In the Kampala City Council, specific areas of Kamwokya, Naguru Katale, Mengo Kisenyi and in Entebbe Nakiwogo were chosen to conduct sample surveys.

3.0 FINDINGS AND THE EXISTING SITUATION

The findings reflect the case study for Uganda. This report is recording the findings in terms of the general findings to reflect the overall national situation and the local situation in Kampala and Entebbe and specific findings which answer the questions raised in the terms of reference.

3.1 THE GENERAL ASPECTS

These provide the background or context within which the specific aspects operate or obtain.

(i) Most people who were interviewed hardly knew or understood the concept of neo-customary land systems. They are only familiar with customary land tenure.

(ii) The 1995 Constitution and the Land Act, 1998 vested land in the people with ownership through:

- Customer tenure. These are found owned communally and individually in various parts of the country. The majority of land ownership is in this category.
- Leasehold tenure. Some of these are encumbered by tenants.
- Freehold tenure. Some of these are also encumbered by tenants.
- Mailo land tenure. These are first of all of two categories, official and private Mailo and secondly are generally encumbered by tenants.

(iii) Neo-customary practices obtain in all the four forms of tenure when land is managed and delivered outside the clan system and formal institutions.

(iv) In Kampala and Entebbe, the main actors in land transactions were found to be:

- Individual landowners. They allocate parcels of their land to clients who consist mainly of middle to high income persons. These may be private mailo land and customary landowners. Land so acquired get registered as lease or freehold interests.
- Occupants/tenants, or bibanja owners. The 1998 Land Act recognizes and protects all those who had been occupying for fifteen years land belonging to freehold, leasehold or mailo landowners as bonafide occupants. They have as much interest as the registered interest and carry out independent transactions on the same (titled) land.

They subdivide and sell out parcels of land without reference to the titled landowners. Such land do not get registered and are mainly bought by middle and low income persons to build rental and owner occupied low income houses respectively.

- Land agents/brokers. These are private individuals who source and keep records of land available for allocation or sale in any tenure system. They advertise themselves informally. When they get clients they introduce them to the landowners where transactions may be concluded and they get their commissions. The majority of land acquired in this way end up in registered interests.

(v) Most of the neo-customary land activities go on in unplanned and generally unserviced land. However, some Development Committees do get their townships planned or even gazetted as planning areas, examples are in Loro, Aduku, Dokolo, Aboke, Kamdini and Aloii all of which are in the Lango Sub-region in northern Uganda.

(vi) Almost all neo-customary land transactions are conducted with a degree of formality because they have to be witnessed and the boundaries which are not surveyed are confirmed by Chairpersons of Local Councils I and II of the area, the Parish Chief, the immediate neighbours, and village headmen particularly to confirm the boundary. The Land Act, 1998 also requires that a family land may only be sold with the consent of the spouse and children.

vii) Those who are not interested in getting land titles are satisfied with transaction through direct purchase, and agreement. It is cheaper, a short cut and guaranteed.

Viii Neo-customary land delivery institutions/arrangements Two credible types of institutional arrangements for managing and delivering land using neo-customary processes were identified namely the Buganda Land Board and community based Development Committees established in many trading centres or townships throughout Uganda. These institutions manage and allocate land which would have ordinarily and formally been handled by the District Land Board or the clan structures. They are not statutory institutions but they manage large areas of land.

- The Buganda Land Board is a quasi-legal body of the Kabaka's government, the Lukiiko. It manages the official or Kabaka's mailo land. Ordinarily, Kabaka's land is not for sale but may be occupied as a Kibanja or for rental only. The process consists, at the lowest level, of Chiefs as Kabaka's agents. An interested person gets introduced to a Kibanja holder who wants to sell his/her land by brokers or neighbours. At the highest level, the Board has members, a Chairman and a Secretary and operates by way of land application forms. Land may be acquired by starting from the top and filling application forms or by starting from the bottom through brokers. Transactions which end up in completing application forms ultimately lead to the formality of acquiring leasehold or freehold titles from the Registrar of titles.

Buganda Land Board transactions which do not reach the top end up in tenancy without registered interest. The bonafide occupant/kibanja owner sets the price, while the buyer pays the broker and the kibanja owner pays the chief/the agent for the rights to access and use the land.

The Local Council I witnesses the agreement for which it charges 10% of the cost of the land, but it is not a legal process. Once the buyer has acquired the agreement, he or she may proceed to occupy and use the land for development or present the agreement to the Buganda Land Board for obtaining a title. However, in order to carry out a building development, the buyer may negotiate with the City Council enforcement officials who charge some money about £9.2 in order to avoid submitting the plan for approval. The developer uses any personal plan or a prototype plan for which fees are officially paid to the council.

Whatever the process, the developer may not avoid paying property rate to the council. The official procedures are evaded because of high professional, surveying, architectural and engineering fees, lengthy and costly bureaucracy in the submission and approval of building plans and low income people are contented with shortcuts.

- Community Based Development Committees. The Communal ownership and management of land through the clan structures break down in the trading centres or townships where residents consist of people who migrate from different places and belong to different clans. In order to ensure fair access to land and orderly development, the communities form Development Committees. The Development Committees assume the right to manage land within the designated township. They design application forms or receive letters of application for land from interested persons, process them and meet to allocate plots. They may allocate unclaimed land or land belonging to an individual as customary or leasehold owner. Fees are charged for unclaimed land but both fees and purchase prices are paid for individual land, then agreements are signed and issued. From this point, the person who acquires the land may proceed to develop or go further and fill application form from the District Land Board to obtain registered interest.

3.2 SPECIFIC FINDINGS /ASPECTS

Respondents to the questionnaires provided answers to the five and subsidiary questions on the neo-customary land delivery systems in Kampala City Council and Entebbe Municipal Council as summarized below:

The scale of the neo-customary land delivery system in Uganda can be measured by the amount of land managed by the Buganda Land Board as well as the total population residing on this land.

The Buganda Land Board system covers a total of 4,414 hectares of land in Kampala City. Unfortunately, the Uganda Bureau of Statistics has not yet released the 2003 Population and Housing Census figures. A comparison of the total population and the intercensal changes is therefore not possible suffice to say that the Buganda Land Board system is found in three of the five divisions of Kampala City, the divisions of Lubaga, Kawempe and Makindye which have the highest numbers of the low income population and are experiencing tremendous land pressures. A substantial amount of the low-income housing is being developed as the demand rises and there is much more substantial amount of transactions in land through informal process than it occurs on the other tenures and the other two divisions of the city.

The neo –customary system as an informal land management provides a different

form of informal land management and market in the sense that the amount of land involved is large covering huge hactorage. The customary tenants cannot be easily evicted since they have historical ties with the landowner, the Buganda Land Board. We found tenants who had receipts for payment of ground rent dating as far back as over 40 years.

The land is also transferable to the heir. All transactions are limited to leasing of the land only. All the transactions are supervised by a representative or agent who is responsible for administration and management of the land as a representative of the Buganda Land Board. The representative confirms the ownership of the seller and also sanctions the purchase. The seller must produce receipts indicating payment of “busulu” ground rent. It is not easy for one to access the land without formal introduction to the representative who is an elder who knows all the boundaries of each customary claim. A number of actors are now involved in the operation of the informal land markets. The Buganda Land Board as a neo –customary system does not advertise land for sale, nor does it have on its books land agents or brokers.

Transactions are now initiated by the customary tenant who is interested in selling land to raise funds. The customary tenant normally approaches the land broker who on his/her own initiative gathers information on prospective sale opportunities. In Kawempe, the land brokers did not trust the recommendations of the local councils on customary claims and so would seek the verification of the local Buganda Land Board representative. The chiefs or representatives record all transactions and collect ground rent. All transactions are concluded by agreements between the buyers and sellers regardless of whether the buyer intends to formally lease the land or not.

The biggest actors are the informal developers. Their objective is to make profit through the provision of low income rental housing. The local councilors as representatives of the communities are employed by the Buganda Land Board not only to verify ownership claims and to witness agreements but also as part of the local democratic process. These local councilors demand a commission vaguely described as a development fund.

The Buganda Land Board not being a planning body does not limit the amount of land sold or bought in its size or shape. The verification of planning is done by the Kampala City Council and in most cases unless the land has serious planning conflicts, no objections are given to the purchase. The Buganda Land Board not being a statutory body has no planning powers. It is recognized by the government only as another land holding agency; it thus has no formal relationship with government either at state or local level.

The nature of its relationship with local government is one of a beneficiary. Buganda Land Board elicits planning assistance of Kampala City Council to provide it with technical planning services, a process that can take a long time since Kampala City Council is also constrained by both manpower and financial resources

The Buganda Land Board views itself as transforming into a commercial venture and hence all transactions must reflect this characteristic. Kampala City Council on the other hand has a mandate to provide services at a reasonable and affordable price. Buganda Land Board has stressed its willingness to avail land for low income housing to Kampala City Council but on the same conditions and terms as it would to any other developer.

Urban authorities have always viewed the neo-customary and customary land systems as a hindrance to the qualitative development of the urban environment.

On public land, the urban authorities have found it easy to impose planning practice. In the Entebbe Municipal Council, customary land was planned and although the tenants owned the land, they are required to develop the land according to the physical planning layout. Those who could not develop according to the planning requirement had the option of selling the land and moving to other areas outside the Municipal boundaries.

To the urban authorities, the neo-customary systems require high costs of compensation to provide services because the landlords and tenants do not respect the planning or formal procedures. The informal developer finds the formal procedures bureaucratic, too costly and involve payment of bribes. The standards demanded are high and unaffordable by the informal developers. The Urban Authorities Association of Uganda has acknowledged this constraint and is willing to discuss such issues with the communities following the guidelines to be provided by the Government.

The relationship between the neo-customary and the urban authorities has led to the reinterpretation of the official procedures to suit the objectives of both sides. In the first instance, the Buganda Land Board representatives are not conversant with the formal procedures of urban management. Thus transactions are handled with the primary objectives of raising revenue to the Board without concern for the impact on the environment. This has led to expansive development of low quality tenements.

Some officials of the urban authorities on the other hand use it as opportunity to make money through bribes and commissions.

The immediate reason for increased transactions in the neo-customary land is due to the impact of formal land market. The neo-customary and customary systems provide tenants with a source of revenue, since it is easy to sell and buy such land. It has enabled tenants to become owner-occupiers since one can buy and develop a parcel of land, which one can afford. In the field survey, it was revealed that the majority of those questioned aspired to become owner-occupiers as long as they could find land. The Buganda Land Board provides them with adequate sense of security.

The customary tenants acknowledged that this land system apart from being cheap and easily accessible was not restricted by standards such as adhering to the minimum plot size of 0.004 hectares. They are free to carry out inordinate subdivisions where they are not subject to planning guidelines. However, most of them observed that there is decreasing supply of such land.

Failure by Government, urban authorities to provide land for low income housing has encouraged the existence of the informal housing market and the neo-customary land delivery system. Kampala City Council has admitted this failure but now argues that since it doesn't control the land, it must purchase the land and pay compensation where necessary. It does not have the resources. Previous attempts at providing land have always led to failure in implementation. The beneficiaries sold off their interests like in the Namuwongo Low Income Housing Scheme.

According to the Commissioner for Housing, Ministry of Works, Housing and

Communications, the Namuwongo scheme failed because customary tenants were required to borrow money or have one million shillings to pay commitment charge. The medium to high income groups which lacked land could not resist approaching and offering them cash.

The land in question was not owned by an institution but rather given to individuals who were vulnerable to financial pressure. Consequently, the Ministry has initiated new projects to be based on community self help approach and a revolving fund with an 8% annual interest rate. A house under this scheme in Mbale Municipal Council Project costs about U.S. \$ 1,100.

The government is also encouraging informal saving groups through which communities can get together and manage a savings pool with accounts in the Housing Finance Company. This fund can be used to lend to themselves so as to purchase land. The question as to whether the neo-customary system is a viable alternative to the formal land delivery system given its popularity amongst its users, is not an easy one to answer. First of all it does not provide orderly development and the basic infrastructure. Urban authorities are reluctant to plan and provide services because all revenues collected from the transactions go directly to the Buganda Land Board and a lot of compensation would be involved in order to acquire rights of way and sites for the services.

Furthermore, because the interests are registered informally, they don't provide collateral for borrowing from financial institutions. The certificate of ownership and occupancy and agreements are not accepted as collateral by financial institutions. The land Act requires all land to be developed according to planning requirements, so the Buganda Land Board is under pressure to get land under its administration planned.

Finally, the Buganda Land Board sees a lot of advantage in putting its land in the formal market. Besides, the land available for neo-customary practice is limited.

The major areas of interaction between the neo-customary land system and the local governments were found to be:

- (a) In the need to provide planning and infrastructural services.
- (b) Witnessing of transactions by Local Council I and II which are formal Local Government structures.
- (c) The Buganda Land Board does not handle disputes. These have to be handled by tribunals or courts.
- (d) When the need to seek approval of buildings arise, the neo-customary system does not work. The interests have to be registered. These areas of interaction will increasingly reduce the viability of the neo-customary system too.

7. SUMMARY OF THE CASE STUDY ON SENEGAL

Rasmus Precht

The study conducted in Dakar also emphasizes that the frontier between the neo-customary land delivery system and the informal land delivery system is difficult to establish. In terms of housing typology, it is impossible to distinguish between neo-customary settlements and informal settlements.

In the urban areas of Senegal, the customary system strictly speaking is no longer enforced except in a few traditional villages (about 10) located within Dakar metropolitan area (these traditional villages are officially categorised as informal settlements). It is often necessary to trace the origin of the settlements and thus to establish whether they are neo-customary or resulting from other informal practices. Residential stands on the public domain but adjacent to traditional villages are generally viewed as products of the neo-customary land delivery system.

The traditional authorities have rejected the 1964 law abolishing the customary land rights. However land allocations by customary leaders or traditional muslim courts have carried on ever since. In 1970, a legal provision allowed for a special arrangement in terms of land allocation in the traditional villages.

The study points out that the neo-customary system emerges “as soon as a monetary sale of land by customary landholders is performed”. More and more the definition encompasses (pseudo)-customary practices together with popular informal practices. The neo-customary system in Dakar includes all the role-players and all the practices which claim to be rooted directly or indirectly in the custom. The sale of customary land on a wide scale started at the time of the enactment of the 1964 law which caused a ‘land rush’. Because of their ignorance of administrative procedures, many traditional landowners had preferred to sell at low price their land to individuals more accustomed to face administration and to claim and protect private ownership. Many speculators seized this opportunity and bought land from the *Lébou*, the original inhabitants of the Dakar area. The informal land market has been extremely active up to now. The neo-customary land system has become the main option for the urban poor to have access to land.

The person who bought land from a customary landowner does not operate within the parameters of the customary system. However land transactions remain unwritten. Some “adventurers” who bought land from original customary owners claim to follow the custom. Other informal subdivisions are made without customary justification.

The two main elements of the neo-customary system in Dakar are:

- (1) the delivery of building sites and
- (2) their commercialisation.

The stands are produced at the initiative of the owner of the area – either a customary *Lébou* landowner or a “second generation” landowner who bought land from a *Lébou*.

In several neo-customary land subdivisions, the first occupant and founder of the settlement, who then became Chief/Headman of the area has become the main seller of stands. Since the

decentralisation process in 1996, local councillors are often involved together with the Chiefs. A surveyor – either registered or informal – surveys the land. He plays a strategic role. He knows the planning regulations and often designs the general plan accordingly. The plan when it conforms to minimal planning regulations and keeps reserves especially for roads will have better chance to be retained by public authorities.

In most cases the stands are not serviced when sold. Since 1996, a few neo-customary subdividers have approached service delivery companies and agreed with them to connect water and electricity before occupation is completed. Electrification and water supply are relatively easy to provide unlike public facilities and sanitation which need bigger investments and bigger land reserves (these reserves seldom exist in neo-customary estates).

A land market develops especially in the well-established settlements. Occupants sell back their top-structures and the improvements that they have made on the stand. Other occupants sell part of their stand to a newcomer. This contributes to the densification of the settlement.

Like in Cotonou and Porto-Novo, the sale is not done directly between the neo-customary landowner/ subdivider and the purchaser but via one or several broker(s) / salesperson(s) whose job is to find people looking for residential sites. The broker usually receives 5 to 10% of the transaction.

The police, local officials and more recently elected councillors legitimise the sale agreement by legalising it and checking that both parties have signed and agreed on the terms of the agreement. The local Chief plays the role of guarantor and mediator should disputes later arise. His grassroots land management capacity contributes to *de facto* tenure security (*'sécurisation'*).

Neo-customary role-players have adjusted their practices and reproduce the formal procedures: land surveying, sale agreement, and official transaction. There is an evolution towards the formalisation of neo-customary procedures.

In 1996, the Foundation for the Right to Town has been established and acts as the main implementing agent in upgrading and land regularisation projects. The threat of evictions and relocation has almost disappeared since the State has accepted the existence of these settlements and their central role in providing residential land to low-income households. The restructuring and upgrading projects have been implemented since the end of the 80s.

The neo-customary system thrives because the public land delivery cannot provide formal housing for the urban population. Between 1975 and 1988, only 7% of the housing needs were met by public social housing and serviced sites projects. Moreover, should the public sector be in the position to build a greater number of housing units, the costs involved in obtaining a basic unit would be unaffordable for almost three-quarters of the urban households.

The only limitation to the growth of the neo-customary system is the availability of neo-customary land.

Planning regulations and administrative procedures are complex and tedious. It is the reason why neo-customary landowners proceed with informal subdivisions prior to planning and servicing.

The main advantages of the neo-customary system is to provide an access to residential land which is rapid, cheap, simple and mainly based on verbal procedures. In addition, the neo-customary landowner together with his broker provide local land management regulations. After the stand is purchased, the buyer can start building immediately and adapts the pace of the construction to the availability of his resources.

The public authorities also benefit from the neo-customary system. They are relieved from their obligation to provide sufficient building stands for low-income urban dwellers and therefore do not have to get involved in complex and often conflictual plot allocation processes.

The main disadvantages are the lack of *de jure* tenure security, lack of facilities and basic services (often communal standpipes and a few electrical connections, no proper streets). The call for tenure upgrading is not as strong as the demand to get better services. The fact that people build formal structures shows that they feel secure and no longer threatened by evictions. Occupants cannot mortgage their properties to secure formal bank loan.

The main criticism of neo-customary settlements is their non-sustainability and lack of integration to the existing city. The lack of prior planning requires very costly physical upgrading projects. Some stands are located in areas unsuitable for housing. Settlements are also characterized by pollution (due to lack of proper sanitation).

The author of the report concludes that the neo-customary land delivery system is too predominant to be abolished and adds that although it offers clear advantages to the urban population it is not a desirable alternative to the formal system of land delivery.

Senegal: summary of answers to the questions raised in the terms of reference

Question no. 1: Current role and extent of neo-customary forms of land delivery and land management?

The frontier between the neo-customary system and the informal system of land delivery is difficult to establish.

Customary system

In the urban areas of Senegal, the customary system strictly speaking is no longer enforced except in the few traditional villages within Dakar metropolitan area (about 10). The traditional authorities have refused the law of 1964 abolishing the customary land rights. They have carried on allocating land under the supervision of the leaders and the muslim courts (*cadi*) in the traditional villages of the metropolitan area. In 1970, a bye-law provided for a special arrangement in the so-called traditional villages.

Neocustomary system

As soon as a monetary sale of land by customary landowners is being done, the neo-customary system emerges. The neo-customary system in Dakar incorporates all the role-players and all the practices which claim to be rooted directly or indirectly in the original land custom. The sale of customary land on a wide scale started in the years preceding the

enactment of the 1964 law on the national land domain. Because of their ignorance of the administrative procedures, many traditional landowners had preferred to sell their land to individuals more accustomed to face administration. It created what is referred to as “land rush” – vast amount of customary land sold at low price. Many speculators seized this opportunity and bought land from the Lébou, original inhabitants of Dakar. These transactions were unlawful but were the beginning of the neo-customary land system. The informal land market has been very dynamic up to this day and represents the main way urban poor have gained access to land.

Informal system

The distinction between “neo-customary” and “informal” is difficult to establish.

The person who bought land from a customary landowner does not operate within the customary system but still within a non-written law. The new landowner introduces the neo-customary system and his landholding is indirectly justified by the old customary ownership.

There are also “adventurers” – self-declared owners who claim to follow the custom. Their main motivation is to make business. These practices are therefore more informal than neo-customary (for example: the case of a Mayor subdividing and selling land without any approval from the State. This is an informal practice without customary justification).

Due to the constraining regulations of the town planning code and the slow administrative procedures, some title deed holders organise illegal land subdivisions – without any official authorisation but often in conformity with planning regulations so as to reduce risk of demolition by urban authorities.

Place and extent of neo-customary practices in urban and suburban areas

There are two official categories of landowners:

“regular/legal and irregular/illegal. The regulars occupy legally their land and hold titles, permits or 99-year leaseholds. The irregulars settle without any administrative authorisation.”

On this basis, the town planning and architecture agency identifies two forms of housing: regular and irregular. With this official classification, it is nearly impossible to make a distinction between the neo-customary and informal areas.

The traditional villages are classified by public authorities as “informal settlements”. Data available are thus more about informal practices rather than neo-customary. To find out if the origin of an informal settlement result from informal practices or whether there is a neo-customary origin, one should conduct an investigation into the creation of all settlements classified as informal (except for traditional villages where the case is clear). In 2001, 38% of Dakar metropolitan area is occupied by informal housing (including 16% by traditional villages).

The new policy of settlement restructuring and land regularisation has been based on a relevant survey on informal housing which established an inventory of all settlements – location, population, nature of allocations (the only variable that can give an idea of the extent

of neo-customary practices). What is generally considered as “neo-customary” origin are occupations resulting from illegal sale of stands on the national domain adjacent to a traditional village.

The definition of the neo-customary system would therefore include customary and formal practices as well as the popular informal practices.

The neo-customary land delivery system is the main delivery mechanism to accommodate the poor. Since the independence, the formal housing delivery sector has never been able to meet the demand.

Question no. 2: How does the neo-customary system operate?

The two main elements of the neo-customary system are:

- the production/delivery of building stands
- and commercialisation of these stands

The stands in the neo-customary system are produced at the initiative of the owner of the area – either a customary landowner *Lébou* or a “second generation” landholder who bought land from a *Lébou* family.

In several neo-customary subdivisions, the first occupant and founder of the settlement, who then became Chief of the Neighbourhood approved by the *Lébou*, has become the main seller of stands. Since 1996 and the implementation of the decentralisation policy, elected councillors are often involved. They agree on the subdivisions together with the Chiefs. Surveying and subdivisions are done by a surveyor either registered or informal. The surveyor plays a strategic role in the future development of the settlement because his role is recognized and he has access to the technical tools and planning regulations. The regular grid plans which are designed respect minimum planning regulations. The layout plan when it is designed in conformity with basic planning regulations (especially roads) has better chance to be retained later. These pseudo-professional land subdivisions lead to a co-ordinated and well-organised occupation.

Most of neo-customary stands are not serviced when sold. Neocustomary systems deliver “rough” unserviced stands. But there are cases in which subdividers agree with service delivery companies to connect water and electricity before occupation. This approach has developed since the 1996 decentralisation.

Electricity and water supplies are relatively easy to provide unlike public/social facilities like schools, clinics as well as sanitation which have higher development costs and requires bigger land reserves (which seldom exist in neo-customary estates).

The neo-customary land market: commercialisation of residential of stands

There are numerous cases of stands being resold. The selling of already built stands is common especially in well established informal settlements. These resellers are called “*propriétaires d’impenses*” – owners of top structures / improvements made on the plot. Another type of speculation can be practiced by a newcomer in a neo-customary estate: while

building his house he subdivides and sells part of his stand. This contributes to densification of the settlements.

Often the sale of stands is not done directly by the subdivider (or the reseller) but by one or several brokers/salesperson whose work is to find people looking for building stands. The broker receives 5 to 10% of the selling price or in other words 5 to 10% of the transaction. The seller as well as the buyer comes with two witnesses each.

The legalisation of the sale agreement is further granted through the involvement of the police, municipality and more recently elected officers. They all legalise the signature of the two parties involved in the transaction.

The Foundation for the Right to the City (*Foundation pour le Droit à la Ville, FDV*) has been established in 1996 and is the specialised implementing agent in charge of regularisation projects.

The Neighbourhood Chief represents the public authority but to local residents he is also the custodian of the traditional/customary organisation very much like the Village Chief. Since 1983, Neighbourhood Chiefs are named and appointed by the Ministry of Interior on submissions by Mayors.

Besides his responsibility in the affairs concerning the social life in the neighbourhood, the Chief plays a central role in the neo-customary land system. He acts as a guarantor in the sale agreement, mediates in case of dispute, sells stands in his name or as broker. He fulfils an important local land management function.

Types of role-players

Production of building stands

- Subdivider – customary landowner or second generation landowner
- Surveyor
- Service delivery companies

Commercialisation of building stands

- Reseller – speculator
- Intermediary / broker
- Guarantors
- Purchasers – either low-income (migrants, illiterate people, squatters) or richer household categories (intellectuals, people working and living in Europe or in the USA)

Question no. 3: Evolution of the neocustomary system of land management and its adaptation to change

Conditions for the emergence of a new urban custom

The neo-customary system thrives thanks to the lack of formal land delivery and the exclusion of the majority of the urban population from the official sphere. In Senegal the formal private sector is not interested in delivering serviced sites and housing for low-income people.

Formal land delivery – reasons behind the limited offer of residential land

Demographic growth

Dakar metropolitan area has experienced a 4% demographic growth between 1995 and 2000. Dakar will have more than 4 millions inhabitants by 2015.

Inappropriate urban planning and constraining administrative procedures

Between 1975 and 1988 planned formal housing (both social housing and serviced sites) by public developers and private companies has only met 7% of the global needs.

For the neo-customary landowners/developers, the regulations and provisions imposed by the planning code are the main constraints. The slow and tedious administrative procedures slow down the processing of applications for subdividing residential land and establishing housing estates. As a result they are forced to proceed with informal subdivisions and occupations before planning and service delivery.

Insufficient public resources

Exclusion of the majority of residents from formal land delivery by market forces

New socioeconomic conditions which have arisen out of the structural adjustment

Restricting financing mechanisms and non-affordability

Should the formal sector be in a position to produce a greater number of housing units, for almost $\frac{3}{4}$ of the households the costs to pay and the minimum net salary required to have access to a very basic housing would still be unaffordable to them.

The administrative process is tedious and long. The subdivider/developer has to prepare a very long and detailed application.

Land speculation by local officials

In the cases of “administrative subdivisions” such as serviced sites, the State plays the developer role, develops and services the land. But the allocation process suffers from a lack of transparency. Serviced stands are subsidised by public authorities to make them financially accessible to low-income but civil servants and officials speculate by buying the stands in order to sell them back at market price to clients of their choice. This phenomenon has grown with decentralisation.

Explosion of land prices in the informal settlements due to the new restructuring/upgrading and land regularisation policies

The neo-customary land delivery system being strongly influenced and driven by the demand, the profile of the stands’ purchasers has evolved and changed over time. Since the 1986 new policy on restructuring and regularisation, the clientele of neo-customary land delivery has become more diversified. Intellectuals often richer than the land sellers themselves buy land

in the informal settlements. They then wait patiently for the process of restructuring and regularisation to occur and register the stands in their name.

Most of the clients of the neocustomary systems are attracted by what they see as the advantages of the neo-customary system – simple, easy and rapid transaction procedures.

Ongoing dynamics and transformations of the customary and neocustomary systems

Generalisation of commercial / market practices in the land sector

Market practices have spread. The price is determined by the market. The value of a plot result from several factors: size, location in the settlement (proximity to road, facilities, flooding areas), frontage / number of sides on street (crucial for commercial and craft activities). The ratio of land prices is 1 to 20. A plot with an average size of 150m² can be equal to the annual income of a labourer/worker.

Liberalisation of the urban land market

Individual ownership is according to the State a better guarantee for a good management of the urban space, promotes longterm investments and meets the demand for tenure security and generates income taxes for public authorities. This new policy also contributes to the development of neocustomary forms of land delivery.

New forms of land delivery since the 1996 decentralisation

The transfer of some competences to local authorities – management and use of the public land, town planning and housing – has been the result of the 1996 decentralisation. Local authorities are now responsible for preparing their own planning documents and for creating housing estates (formal subdivisions). Functions have been transferred without an appropriate transfer of financial resources (as well as a transfer of state developable land to local authorities).

The merging of formal practices and neo-customary practices

Neo-customary roleplayers have adjusted their practices and have even had a tendency to reproduce formal procedures defined in law – surveying procedures, sale agreements, legalisation of transactions.

The common formal normal procedure on the land market consists of the establishment of a legal sale agreement followed by registration in the land registry. On the neocustomary market, the agreement is not legalised by a lawyer as the owner does not have a title or an administrative authorisation that he could transfer to the purchaser. Only a sale document is issued - often typed to make it more “official” and signed by the guarantors, the witnesses of both parties, and stamped by the Neighbourhood Chief.

Like in Benin, there is a tendency to formalise neo-customary procedures of land delivery and at the same time one can observe the informalisation of formal procedures (registration of title deeds not being updated, officials of the central administration also involved in the neocustomary system).

Public responses to customary and neocustomary claims and practices

Land custom during the colonial period

Abolition of customary rights in 1964

Persistence of customary claims

The neo-customary system since the policy of restructuring and land regularisation of informal housing

The threat of State has become less severe with the implementation/enforcement of restructuring and land formalisation since the end of the 80s. In fact this equals to an acknowledgment *a posteriori* of neo-customary occupation. Instead of evicting and relocating occupants the State had to acknowledge the key role played by this land delivery system for housing low-income households. In the regularisation projects, people have to pay a second time for the stand – this time to the State – for an “area right” (*droit de superficie*).

The political elites are reluctant to acknowledge the neocustomary land delivery systems

During the recent implementation of regularisation projects, the resistance of officials who are then deprived of their control over land resources and access is obvious. They oppose regularisation of irregular residential occupation which rests upon the identification and registration of beneficiaries and then the issuing of a right of area/occupation.

Limits to the expansion of the neocustomary system

Land reserves are getting scarce and exhausted. This seems to be the only limit to the growth of the neo-customary system. Vast amounts of land are still vacant in the rural area of Rufisque. Local land tenure is characterised by widespread individual titling (either done in the name of individuals or companies). In that area, the large number of registered sites make the delivery of large-scale formal subdivisions/estates possible, but given the long and tedious procedures, it is likely that neo-customary subdivisions will carry on even there.

Question no. 4: The neocustomary forms of land delivery – a viable alternative to the formal land delivery?

The neocustomary products - unserviced stands - are the main demand by low-income people.

Main advantages : simple access to land and wide supply

The neocustomary system enables all people excluded from the formal system to get access to urban land. Access to urban land is relatively easy. The residential plots are less expensive than in the formal, serviced and registered system. The procedure is rapid, mainly verbal (except the agreement sale nothing is written) unlike the tedious, long and complex administrative procedures.

Customary landowner with his broker provides a close, local, grassroots land management function. After the purchase, the buyer can start building immediately and can adapt his

building activities to the availability of economic resources. Progressive self-initiated construction is adapted to the household socio-economic evolution.

For the neocustomary landowner, the subdivision of his land generates considerable profit. The broker receives his share of the land income (remunerated by neocustomary landowner). The surveyor too. The informal building sector also benefits from neocustomary practices.

Neighbourhood Chiefs strengthen their leadership role when they intervene in the case of land disputes. The decentralisation process and the creation of local authorities have offered elected officials opportunities to also make profit.

Public authorities benefit from the neo-customary systems – They no longer have to provide sufficient building stands for urban dwellers with low-income and to get involved in the complex and often conflictual process of plots allocation.

Main disadvantages – lack of tenure security and lack of facilities as well as basic infrastructures

Occupants do not have real rights that can be mortgaged to secure bank loans and credit. They can't sell their properties or passed them onto children as inheritance. Two risks still persist:

- Eviction and relocation/resettlement
- conflicts and disputes between individuals

However the State has abandoned his policy of evictions and relocations. This has resulted in urban dwellers living in informal settlements with a widespread feeling of tenure security. The cases of evictions now only occur when public authorities set land aside for road reserves, community facilities or when people living in hazardous areas are relocated.

De facto tenure security has been the result of a change in the State's attitude and behaviour. The new tenure security has been further reinforced by the new land regularisation policy. This has also led to the elimination of "cheaters" who were paid a lot of money to 'regularise' occupation in informal settlements.

Most of the land disputes are the result of transactions and occupation not being properly registered.

The neocustomary settlements have a poor level of services.

Even when some subdividers try to respect some basic planning regulations, they do not put aside enough land reserves for future amenities. The settlements are therefore characterized by their narrow roads and streets, inappropriate layout, many houses built in flooding areas or built without land being levelled properly. Under these conditions, *a posteriori* formalisation is complex.

Water supply and electrification seem to be the easiest improvements but they only take place after several years of occupation. Delivery remains limited to a few communal standpipes and a few electrical connections.

The demand for land regularisation (de jure tenure security through formal land rights) is lesser than the wish to get the settlement properly serviced. People build formal structures – it shows that population feel secure and no longer threatened by evictions.

The non-compatibility with the objective of urban sustainable development

Neo-customary systems do not provide sufficient tenure security and do not produce settlements which are integrated to the existing city. The lack of prior planning before subdivisions and occupation increases the costs of public interventions - physical upgrading / infrastructure delivery. As a result, the neocustomary system cannot be considered as economically viable and sustainable.

Replanning and formalisation projects are without a doubt more expensive than greenfield well-planned housing developments respecting minimum planning regulations and which are better integrated into the urban fabric.

Many neo-customary subdivisions are located in areas not suitable for housing. Other features are pollution due to the lack of proper sanitation (faeces are often just buried resulting in pollution of underground water).

Possible impact of public acceptance and support of neocustomary systems on the advantages they provide to the urban poor

The main advantages of the neo-customary systems for the poor are the extent of supply / offer, affordable land prices, access to land which is simple, as well as local land management regulations. The acknowledgement of these systems by the State would have positive effects and negative effects. First, acceptance means legalisation and formalisation of these neocustomary settlements. Neocustomary landowners will now no longer hesitate to subdivide their land and to sell it. The prices for residential plots should also become cheaper.

Formalisation also means that some formal but limited administrative procedures (registration of land occupation) are introduced in the neocustomary systems. This could be achieved through improving the grassroots land management function and incorporating it into the legal framework.

Question no. 5: Interactions between the neocustomary and democratically-constituted leadership at city and estate levels

Community participation in the restructuring and regularisation of their neighbourhoods

Neocustomary land management techniques and procedures compatible with the democratic exercise of power (especially at municipal level)

A new perspective: acknowledgement of neo-customary land rights, concerted subdivisions and mediation through local / grassroots land management

The neocustomary system is too dominant to be suppressed. However despite its advantages it is not a desirable alternative to the formal system. The quality of estates, the lack of infrastructures and facilities, the difficulty and higher costs to post-occupation service delivery, the non-registration of land transactions and land disputes are not producing a

desirable outcome and make the life of its main actors / end-users unnecessarily difficult. How to improve these realities? The improvement starts with the acceptance of customary land rights.

The public sector repressive position regarding the customary land management has boosted the emergence of informal practices in the higher sphere of administration. The neocustomary practices are neither opposed by officials nor officers. They even buy in the neocustomary system and act within the same neocustomary parameters.

In fact, the role-players assumed to be “formal and modern” become among the main neocustomary role-players whose practises are closer to the custom than modern law (it might be more appropriate to describe these practices as “customarisation” rather than “informalisation”). As formal, informal and customary practices got more and more combined, the acceptance of the neo-customary power by public authorities was the only real solution.

In order to release land reserves, to decriminalise land delivery via neocustomary mechanisms, etc the State should acknowledge the customary land rights (experiences of Ghana and Botswana). The purpose of the new land policy should be to acknowledge the customary rights of neocustomary landowners.

Some plots have been sold by *Lébou* individuals without informing the others making negotiations between the State and the *Lébou* tribe difficult if not impossible..

The formal recognisance of the customary rights would constitute the basis on which to improve urban management and implement new housing and infrastructure delivery.

How to implement this new urban land policy?

This new policy would require an extensive mediation process in order to sort out problems arising from the juxtaposition of two land right systems.

8. RÉSUMÉ DE L'ÉTUDE DE CAS SUR LA TANZANIE

Lusugga Kironde

Avec ses 2.5 millions d'habitants, Dar es Salam est la plus grande zone urbaine de Tanzanie. Elle s'étend sur une superficie de 1.387 km². Près de 12.5% de son territoire est densément peuplé et regroupe 90% de la population. Le reste est constitué de villages ruraux en cours d'urbanisation.

L'ordonnance sur la terre de 1923 émanant du colonisateur britannique stipulait que l'ensemble des terres faisaient partie du domaine public et étaient placées sous la tutelle du Gouverneur. Cette ordonnance a été amendée un peu plus tard pour accorder aux indigènes vivant en régime coutumier des droits d'occuper (*deemed rights of occupancy*). Ce changement n'a cependant jamais été inscrit dans la loi et les terres occupées par les indigènes sont restées sous le contrôle direct de l'Etat. Si les droits coutumiers étaient reconnus, ils n'étaient pas protégés et entièrement soumis à la volonté du Gouverneur (puis ensuite du Président). Les terres coutumières situées à la périphérie de Dar es Salam ont très tôt connu un régime foncier incertain et pouvaient à tout moment être accaparées par le gouvernement. En 1953, les autorités coloniales décidèrent que les droits coutumiers étaient abolis lors de la proclamation des terres en « zones d'aménagement ». Le régime coutumier déjà fortement ébranlé par la colonisation a été considéré comme inférieur après l'indépendance. Dans les années 60, le ministère des terres, des zones d'habitation et de l'eau réitéra que la coutume devait s'effacer dans les zones d'aménagement planifié et qu'elle n'avait donc plus sa place dans les centres urbains. Cette politique s'est poursuivie dans les années 70 et 80. Les dispositions légales sur la fourniture de terrains compensatoires ou de dédommagements financiers en faveur des propriétaires coutumiers pour leurs terres accaparées et aménagées par la puissance publique, ont été très souvent ignorées. Les propriétaires coutumiers ont ainsi beaucoup souffert de l'expansion urbaine planifiée et ont été largement dépossédés de leurs terres.

La ville de Dar es Salam englobe aujourd'hui une quarantaine de villages qui ont connu une forte croissance démographique avec l'arrivée de citadins en quête de terrains à bâtir. L'urbanisation colonise progressivement ces terres essentiellement agricoles occupées et utilisées selon la loi coutumière. Les habitants de ces villages en raison de la pression urbaine et de leur pauvreté vendent leur ferme (*shamba*), entière ou divisée en plusieurs parcelles. La vente donne lieu à un acte de vente signé devant des témoins qui peuvent être des représentants de la collectivité locale, de partis politiques ou encore de l'autorité coutumière. Si ces transactions ne sont pas officialisées par le Commissaire des Terres, les acquéreurs ont néanmoins la possibilité de lui demander de borner la parcelle et de délivrer une lettre d'offre. Une fois que la parcelle a été proprement arpentée et délimitée et que sa transaction a été validée par un acte officiel, elle a définitivement quitté la sphère coutumière. Cette procédure est rarement mise en œuvre. On passe ainsi plus facilement du coutumier à l'informel que du coutumier au droit moderne.

Certains acheteurs de terrains en zones péri-urbaines sont des spéculateurs qui établissent des « fermes de week-end » en prévision de l'expansion de la ville et pour les revendre. La majorité de ceux qui achètent des terrains réalisent un investissement à moyen ou long termes avec l'intention de s'y établir et parfois d'y démarrer une activité agricole. Quand la pression urbaine augmente, ils vendent une partie de leurs terrains.

Les procédures d'aménagement urbain équivalent toujours à une expropriation des terres coutumières puisque les occupants sont très rarement dédommagés. Ce processus d'acquisition forcée a été particulièrement marqué dans les années 90. C'est pendant cette période que le gouvernement a identifié les zones péri-urbaines non planifiées comme étant « mûres pour le développement et la régularisation foncière ». En raison du manque de ressources financières pour payer les dédommagements aux propriétaires coutumiers, cet objectif d'aménagement ne sera pas mis en œuvre. Le front d'urbanisation non planifiée a néanmoins repoussé toujours plus loin les propriétaires coutumiers.

En régime coutumier, la terre est inaliénable et ne peut être transmise qu'après une consultation et le consensus des membres du clan. Cette forme de gestion foncière est en train de disparaître. Un régime quasi-coutumier influencé par la propriété individuelle s'y est substitué. La terre n'est plus considérée comme un bien inaliénable et sa gestion ne donne plus lieu à une large consultation communautaire. La filière de production foncière informelle ne respecte plus certaines obligations coutumières comme le consentement de la famille, du clan et des sages.

Le régime foncier néocoutumier combine des pratiques quasi-coutumières, où subsistent des éléments de gestion traditionnelle et où les propriétaires coutumiers jouent encore un rôle, avec des pratiques informelles. Il prédomine dans les zones péri-urbaines où les densités d'habitation sont faibles et où l'agriculture est encore pratiquée. Ces zones sont essentiellement habitées par des ménages aux revenus élevés. Ils cohabitent avec des ménages qui vivent de l'agriculture.

1. La place des formes néocoutumières à Dar es Salam

Près de 70% de la population de Dar es Salam vit dans des zones d'habitat non planifiées où les formes de gestion foncière sont principalement informelles et néocoutumières avec la persistance de quelques aspects coutumiers. La filière formelle de production foncière reste marginale. En 2003, le parc total de logements de Dar es Salam s'élève à 350.000 dont 327.000, soit plus de 90%, situés dans des zones non aménagées. On peut ainsi estimer que plus de 2.3 millions d'habitants utilisent les filières néocoutumières et informelles pour avoir accès à la terre. La part de la population urbaine et la surface de la ville aujourd'hui concernées par les formes néocoutumières de production foncière se sont considérablement accrues. On comptait 40 zones d'habitat non aménagées en 1990, on en dénombre aujourd'hui 110 couvrant une superficie de 1120 km². La croissance rapide de la population urbaine et l'expansion de l'aire urbanisée ont eu pour effet la densification de la périphérie, visible surtout le long des voies principales.

On peut affirmer que la plupart des terrains constructibles pour les pauvres sont produits par les acteurs néocoutumiers qui pallient ainsi l'offre extrêmement limitée du secteur public. La demande actuelle de parcelles viabilisées est de 150.000. L'offre publique formelle a réussi à produire seulement 8.000 parcelles au cours des dix dernières années. Les filières informelles et néocoutumières produisent de 18.000 à 19.000 parcelles chaque année.

2. Le fonctionnement du secteur néocoutumier

Les acquéreurs sont en majorité des personnes qui cherchent à investir dans les zones périphériques soit dans la construction de logements soit dans l'agriculture semi-commerciale. Les transactions foncières impliquent très souvent un intermédiaire ou démarcheur qui connaît

l'offre existante, identifie les acheteurs potentiels et agit en tant que témoin. Il gagne en général une commission versée par le vendeur et/ou l'acheteur. Les témoins officiels de l'acte de vente restent dans une large mesure les dirigeants traditionnels reconnus dans le village ou le quartier. D'autres responsables locaux comme les officiers exécutifs de circonscription et de village sont également consultés par les vendeurs et les acheteurs potentiels pour garantir les limites de la propriété et la sécurité de la transaction. Leur rôle peut également inclure la résolution de litiges fonciers et le respect des normes et règlements d'aménagement. Ils empêcheront par exemple aux aménageurs de construire sur une servitude.

L'acquisition de terrains non bornés et non viabilisés demeurant illégal, les conventions de vente mentionneront acquisitions de fermes ou de bâtiments même si ceux-ci n'existent pas. Les acquéreurs construisent très rapidement une petite structure (banda) sur leur terrain ou défrichent et plantent.

3. Changements et adaptations des systèmes néocoutumiers

Alors que dans le système officiel la taille des parcelles est fixée à 400 m² minimum, le système néocoutumier, tout en garantissant la sécurité foncière et la viabilisation des quartiers à plus ou moins long terme, fournit des terrains aux dimensions adaptées aux revenus et capacités financières des ménages à revenus modestes. Ceux-ci peuvent également payer en plusieurs fois. Le programme d'aménagement public actuel produit des parcelles à des coûts qui sont hors de portée de la majorité des citoyens. La stratégie des acteurs néocoutumiers est de devancer l'intervention publique et de lotir la terre rapidement quand ils pressentent qu'une opération officielle va y être menée.

Les plans parcellaires et d'occupation des sols mis en œuvre par les acteurs néocoutumiers ne peuvent pas être approuvés par les pouvoirs publics car ils ne sont souvent pas conformes aux normes et règlements applicables en matière de formes et tailles des parcelles, réserves foncières pour les routes et les équipements sociaux (écoles, centres de santé, espaces verts).

Le système néocoutumier continue de croître pour les deux raisons suivantes : le secteur public ne produit pas suffisamment de terrains pour loger les pauvres (les projets publics excluent les catégories de ménages à revenus modestes) ; et les sociétés d'aménagement privées n'interviennent pas dans ce domaine.

Les formes néocoutumières de production foncière se sont adaptées au phénomène de commercialisation de la terre. A la fin des années 80, l'héritage constituait la forme principale d'accès à la terre. Aujourd'hui, il s'agit de l'achat.

4. Viabilité du système néocoutumier

Le système néocoutumier produit suffisamment de terrains à des prix abordables pour répondre à la demande mais connaît quelques limites : ces terrains ne sont pas viabilisés et les droits fonciers ne sont pas compatibles avec les procédures officielles de bornage et d'immatriculation. Les habitants construisent sans permis de construire (qui ne leur seraient de toutes les manières pas accordés). Bien que techniquement illégaux, les logements autopromus ou autoconstruits ne sont généralement pas différents et de qualité inférieure à ceux construits sur les terrains officiels. Par contre, la taille des parcelles peut descendre dans les quartiers néocoutumiers à 100 m² alors qu'elle est réglementée à une taille minimale de 400 m² sur les opérations publiques d'aménagement.

Paradoxalement, si les pouvoirs publics décidaient de reconnaître ces zones, d'y introduire des normes d'aménagement (taille des parcelles, usage du sol, niveaux de services, etc.) et de prélever des charges et loyers fonciers, ils réduiraient du même coup les avantages que le système néocoutumier offre aux ménages à faibles revenus. Des initiatives visant à expérimenter des normes plus adaptées et à améliorer les conditions de vie en prenant compte de la situation existante sont actuellement mises en œuvre dans deux quartiers néocoutumiers. Elles s'inscrivent dans le cadre du programme d'amélioration des infrastructures communautaires.

5. Interactions entre acteurs néocoutumiers et collectivités publiques

Si elles sont reconnues, dans la pratique les formes néocoutumières sont largement ignorées voire oubliées dans la préparation des schémas d'occupation du sol. On observe très peu d'efforts d'intégration du néocoutumier dans la gestion foncière officielle. Une proposition de loi est cependant à l'étude, le *Town and Country planning Act*. Elle vise en autres choses à adapter le système néocoutumier de gestion foncière aux procédures officielles d'aménagement.

Les filières de production foncière néocoutumières sont tolérées par le gouvernement dont certains représentants visent les actes de vente. Les documents utilisés lors des transactions foncières néocoutumières peuvent permettre la formalisation des droits informels. Les acteurs néocoutumiers collaborent de manière étroite avec le gouvernement au niveau des quartiers. La reconnaissance de fait des autorités et revendications néocoutumières a contribué à améliorer la gestion foncière, la fourniture de services et la construction de logements en renforçant le sentiment de sécurité foncière.

Les techniques et procédures de production foncière néocoutumières (lotissements réalisés sans planification, sans bornage, sans plan d'occupation des sols, etc.) sont incompatibles avec celles du gouvernement. Dans les quartiers populaires, les habitants veulent échapper aux règles officielles et au paiement du loyer foncier annuel.

Les acteurs néocoutumiers sont particulièrement actifs au niveau des villages où ils participent avec les communautés et les représentants publics à la gestion des comités d'alimentation en eau. Dans les villages de Dar es Salam, l'allocation reste encore entre les mains des conseils coutumiers. Si le rôle des acteurs coutumiers et néocoutumiers et les documents qu'ils délivrent lors de transactions foncières sont reconnus par l'administration, il reste à les incorporer véritablement dans le système de production et de gestion foncière de la ville.

**ANNEXE : PROGRAMME DU SEMINAIRE DE SYNTHÈSE DE LA
RECHERCHE
JOHANNESBURG, 16-20 FEVRIER 2004**

International workshop on

**LAND FOR HOUSING IN SUB-SAHARAN AFRICAN CITIES: CHANGING
CUSTOMARY/TRADITIONAL/INFORMAL SYSTEMS
OF DELIVERY**

Johannesburg, February 16-20, 2004

Venue:

**Graduate School of Public and Development Management(P&DM)
Witwatersrand University
2 St David Place
Johannesburg**

In 2002-2003, two comparative research programmes have been investigating contemporary changes in the so-called customary, traditional or informal systems through which land is made available for housing development in African cities:

“Informal Land Development Processes and Access To Land For The Poor in African Cities. A Comparative Study of Six African Cities”. (City studies in Eldoret, Kenya; Enugu, Nigeria; Gaborone, Botswana; Kampala, Uganda; Lusaka, Zambia; and Maseru, Lesotho).

Coordinators, Carole Rakodi and Clement Leduka

Funding: UK Department for International Development as part of its SSR and ENCKAR research programmes
and

“Current Changes in Customary/Traditional Land Delivery Systems in Sub-Saharan African Countries”. (City studies in Cotonou and Parakou, Benin; Yaounde, Cameroon; Kumasi, Ghana; Nairobi, Kenya; Windhoek, Namibia; Dakar, Senegal; Dar es Salaam, Tanzania; and Kampala, Uganda).

Coordinators Alain Durand-Lasserve and Michael Mattingly

Funding: the French government under its Urban Development Research Programme (UDRP)

These two programmes are drawing to a close. From 16th/17th February, the coordinators and their colleagues involved in the research programmes will be meeting in Johannesburg to compare their findings and policy implications.

PROGRAMME

Saturday 14 afternoon

p.m.

Meeting of the participants in the research programme on:

“Informal Land Development Processes and Access To Land For The Poor in African Cities. A Comparative Study of Six African Cities”.

Main findings of the comparative researches carried out.

Carole Rakodi and Clement Ludeka

Sunday 15 February

a.m. and p.m. Two parallel meetings

Meeting of the participants in the research programme on:

“Informal Land Development Processes and Access To Land For The Poor...”

Main findings of the comparative researches carried out. (Continued)

Carole Rakodi and Clement Ludeka

Meeting of the coordinators of the research programme on:

“Current Changes in Customary/Traditional Land Delivery Systems in Sub-Saharan African Countries”.

Preliminary discussion about the synthesis paper of the workshop

Alain Durand-Lasserve, Micheal Mattingly, Gaele Goastellec, Rasmus Precht, Benoit Allanic.

Monday February 16

a.m.

9.00 – 9.30 Opening

(Alan Mabin, Thomas Mogale, Graduate School of Public and Development Management, University of the Witwatersrand)

9.30 – 12.30 Two parallel meetings

Meeting of the participants in the research programme on:

“Informal Land Development Processes and Access To Land For The Poor...”

Main findings of the comparative researches carried out. (Continued)

(Carole Rakodi and Clement Ludeka)

Meeting of the participants in the research programme on:

“Current Changes in Customary/Traditional Land Delivery Systems in Sub-Saharan African Countries”.

9.00 – 10.45 Presentation of the synthesis paper: main findings of the comparative research programme

(Alain Durand-Lasserve, Michael Mattingly)

11.00 – 12.30 Discussion on the main findings

p.m.

Joint meeting of coordinators and participants in the two research programmes:

14.00 – 15.30

45 mn. Presentation of main research findings of each of the two research programmes

16.00 – 17.30 Discussion about findings in one research project that can enrich the other

Tuesday February 17

a.m.

Joint meeting of coordinators and participants in the two research programmes:

9.00 – 10.45 Identification of combinations of findings that produce new conclusions;
(Carole Rakodi, Clement Leduka, Benoit Allanic, Alain Durand-Lasserve, Michael Mattingly, Rasmus Precht)

11.00 – 12.30

Discussion

p.m.

Joint meeting of coordinators and participants in the two research programmes:

14.00 – 15.30 Policy implications that arise from combining findings of the two projects.

16.00 – 17.30 Policy implications that arise from combining findings of the two projects
(continued).

Wednesday, February 18

Dissemination some of the findings and their policy implications of the two research programme to a wider audience.

9.30 Coffee/tea

9.45

Opening:

Alan Mabin and Thomas Mogale, Graduate School of Public and Development Management, University of the Witwatersrand

10.00

Current changes in customary/traditional land delivery systems in

African cities (Benin, Cameroon, Ghana, Kenya, Namibia, Senegal, South Africa, Tanzania and Uganda). Are neo-customary processes and effective alternative to formal systems?

Alain Durand-Lasserve, CNRS, France & University Denis

Diderot, Paris,

Michael Mattingly, Development Planning Unit, University College London

11.00 ***Changes in residential tenure security in South Africa: shifting relationships between customary, formal and informal systems***

Alan Mabin

Thomas Mogale

Benoit Allanic, Consultant, Johannesburg.

11.45 Coffee/tea

12.00 ***Informal land delivery and access to land for the poor in six Anglophone African cities (Maseru, Gaborone, Enugu, Lusaka, Kampala and Eldoret)***

Carole Rakodi, International Development Department, School of Public Policy, University of Birmingham

R. Clement Leduka, Department of Geography, University of Lesotho

13.00 Buffet lunch

14.00 ***Reflections on the relevance of the findings to our operations/policies internationally and in South Africa***

15.30 Coffee/tea

15.45 ***Conclusions and policy implications***

16.45 ***Closing***

Thursday February 19

a.m. Two parallel meetings

Meeting of the participants in the research programme on:

“Informal Land Development Processes and Access To Land For The Poor...”

Review the previous three days for any follow up actions not already noted

Carole Rakodi and Clement Ludeka

Meeting of the participants in the research programme on:

“Current Changes in Customary/Traditional Land Delivery Systems in Sub-Saharan African Countries”.

Reviewing of the draft synthesis of the main research findings in response to points raised during the previous three days.

p.m.

Meeting of the participants in the research programme on:

“Current Changes in Customary/Traditional Land Delivery Systems in Sub-Saharan African Countries”.

Reviewing of the draft synthesis of the main research findings in response to points raised during the previous three days. (Continued)

17.00. Closing

Friday February 20

9.00 a.m. to 04.00 p.m.

Field trip

Johannesburg metropolitan area and Gauteng province for the participants in the two research programmes (organised by P&DM, Wits)

Saturday February 21

Meeting of the coordinators of the research programme on:

“Current Changes in Customary/Traditional Land Delivery Systems in Sub-Saharan African Countries”.

Preparation of the document to be submitted to potential publishers

Alain Durand-Lasserve, Micheal Mattingly, Rasmus Precht, Benoit Allanic.