

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

VOLUME III

NEUF ÉTUDES DE CAS (SUITE)

NAMIBIE

OUGANDA

SENEGAL

TANZANIE

**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.**

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

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

ÉTUDE DE CAS DE OSHAKATI, NAMIBIE

Author: Santos Joas

**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.**

Document de travail : ne pas diffuser et ne pas citer sans l'autorisation du PRUD

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 :

Benoît Allanic
Gaële Goastellec
Rasmus Precht.

Cette étude de cas constitue l'une des 9 études réalisées dans le cadre du programme de recherche dans les pays suivants : Afrique du Sud (Gauteng & North West Province, Mpumalanga, Durban Metropolita Area), Bénin (Cotonou & Port- Novo), Cameroon (Yaoundé) , Ghana (Kumasi) , Kenya (Nairobi) , Namibie (Windheok), Sénégal (Dakar), Tanzanie (Dar es Salaam) et Ouganda (Kampala).

– *Contents* –

INTRODUCTION: Summary, purpose, scope, method of study and background introduction

SECTION 1: How substantial is what we call the neo-customary system of land delivery?

SECTION 2: How do neo-customary systems work?

SECTION 3: How neo-customary systems has been changing and adapting?

SECTION 4: Is neo-customary land delivery system a viable alternative to formal land delivery systems?

SECTION 5: How do neo-customary actors and democratically constituted governments interact, particularly at the local/municipal level?

LIST OF REFERNCES

LIST OF RELEVANT LAWS / LEGISLATION

LIST OF PEOPLE INTERVIEWED / CONSULTED

INTRODUCTION

This case study has been prepared under the theme: *Housing the Poor through Africa Neo – Customary Land Systems*, as part of an overall research in selected Sub-Saharan African countries. These are, in addition to Namibia: South Africa; Tanzania; Uganda; Kenya; Benin and Senegal.

The research is based on examining the following core questions, which are further sub-divided into sub-questions:

- How substantial is what we call the neo-customary system of land delivery
- How do neo-customary systems work
- How are neo-customary systems changing and adapting
- Is the neo-customary system of land delivery a viable alternative to formal land delivery systems
- How do neo-customary actors and democratically constituted governments interact, particularly at local/municipal level

A two days workshop, in Nairobi, Kenya, allowed some of the countries¹ to share their findings of their initial work. While this was preliminary, it provided an opportunity to begin identifying commonalities, yet at the same time differences.

Background

Cities, towns and villages are for the majority of people in Namibia (in particular those who live in former ‘homelands’), both residents and policy makers a novel experience and challenge. After independence in 1990, a Local Authorities Act was promulgated by Parliament in 1992, laying the foundations for the emergence of local authorities² all over the country. Prior to that, only a few cities and towns³ located outside of what used to be known as ‘homelands’ in the Apartheid administration⁴ were promulgated and served the interest of residents from White population groups. Free movement in the country during the pre-independence Apartheid era was effectively restricted, allowing only ‘Whites’ to settle in locations of their choice. Urban settlement of the black population was only accepted to allow for a calculated supply of labour⁵. The majority of the population living in ‘homelands’ designated for separate population groups⁶ settled under Apartheid ethnic administration in rural and peri-urban areas. Local authorities did not exist in these former ‘Homelands’. Cities and towns were likewise segregated along ethnic lines. Local authority governance existed only for the parts of towns in which ‘Whites’ were allowed to reside. Other parts were administered as black and coloured townships by puppet administrations.

With the promulgation of the Local Authorities Act and the creation of 13 administrative regions after independence, and over a period of just a few years, former peri-urban development areas were granted local authority status with democratically elected

¹ The workshop took place from 8 – 9 September 2003, and brought together case studies from: Kampala, Uganda; Dar es Salaam, Tanzania; Nairobi, Kenya; Mandela Village, South Africa; and Oshakati, Namibia.

² These are cities, towns and villages. Rural settlements fall under the jurisdiction of Regional Authorities, and are regulated under the Regional Authorities Act.

³ Such as Windhoek, Swakopmund, Walvisbay, etc.

⁴ Pre-independence administration, then under South Africa.

⁵ In urban industries, for domestic employment, etc.

⁶ Such as Ovamboland, Kavango, Caprivi, Hereroland, Damaraland, Namaland, etc.

councils. The experience and lessons learned in both former and new local authorities during the past years are varied in terms of their ability to govern themselves, establish independence from central government in planning and the provision of land and essential services, balancing their trade accounts and responding to the challenges of urbanisation and urban poverty.

In order to gain an understanding of the land management and tenure systems in Namibia, one would need to look at the country's history. The land registration systems in Namibia are still dominated by the country's colonial past under the apartheid South Africa government.

In the early 1960s, South African government, on the advice of the prime minister at the time, appointed the Odendaal Commission to advise on the development and building of "native territories" in South West Africa, as Namibia was known then. Following this, 11 areas were identified as so-called 'homelands'. Some of the 'homelands' identified by the sub-commission were, Namaland, Hereroland, Tswanaland, Damaraland Eastern Caprivi, Kavangoland, Ovamboland and Kaokoland.⁷ These designated 'homelands' were administered separately and largely isolated from the mainstream administration. As far as the northern areas were concerned, this isolation was intensified by the existence of the 'police line' or the 'red line', with the people north of this line treated very differently from those south of the line with respect to issues such as, policing and curfews, marriage, cattle and game movements. The focus of our case study is Oshakati located in this area, formerly known as the Ovamboland.

The land registration system also reflected the apartheid based administrative divisions of the country. Areas such as the former Ovamboland (includes Oshakati), called communal areas were excluded from the freehold land registration system available in the commercial sector of the rest of the country. These historically disadvantaged areas in fact contain the majority of the population of the country. Namibia's 1991 Population and Housing Census indicate that the population of the country is 1,409,920. 390,000 or 28 per cent of the populations live in urban areas. At least 60 per cent of the population probably reside in areas, which have been historically excluded from the country's land registration system. It is largely in these areas where customary law and the powers of traditional chiefs as custodians of land can be observed.

Finally, at independence the Constitution of Namibia was used as a starting point in designing a national land tenure system, which could be used by all people. The most relevant articles identified were:

Article 16(10), which states that All persons shall have the right in any part of Namibia to acquire, own and dispose of all forms of immovable and movable property individually or in association with others and to bequeath their property to their heirs or legatees: provide that Parliament may by legislations prohibit or regulate as it deems expedient the right to acquire property by persons who are not Namibian citizens; and Article 10(1), which states that All persons shall be equal before law. (2) No persons may be discriminated against on the grounds of sex, race, colour, ethnic origin, religion, creed or social or economic status.

For the purpose of the Namibian study, Oshakati, a secondary town in northern Namibia has been selected⁸. As a former peri-urban area that has been proclaimed as a town after independence, Oshakati presents a particularly interesting area of investigation of customary and neo-customary systems in interaction and conflict with formal government systems.

⁷ MLRR (1996).

⁸ The capital city of Namibia is Windhoek.

The data for the case study was obtained mainly from primary data secured through open ended and informal interviews with some key informants: researchers, traditional authorities, local and regional authorities, public land administrators, NGOs/CBOs and the community of Oshakati⁹. Existing literature both published and unpublished was also used in this exercise. The literature reviewed includes legislations and various pieces of by-laws, as listed in the index of laws and legislation.

Oshakati is the capital of the Oshana region¹⁰. In 1997, during an interview, the mayor of Oshakati then referred to the town as “a town in the making”¹¹. Today, this statement still remains valid. The town of Oshakati falls in the Uukwambi Traditional Authority territory with most of its inhabitants being Uukwambi people.

Following the establishment of regions and Local Authorities, which was enacted through publication in the Government Gazette No. 368 of March 3 1992, Oshakati was established as a constituency and as the capital of Oshana Region. Oshakati was however only proclaimed a town in September 1993, and its area was extended to include the surrounding villages. For this reason, Oshakati has always remained a peri-urban area.

Oshakati is a town where one finds both urban and rural elements side by side. Over ten years, since independence until now the Ministry of Regional and Local Government and Housing (which is the line ministry) has a say in how things are run within the municipality due to amongst other things, limited capacity within the municipality, traditional authorities, the Regional Council etc.¹²

By the late 1960's a SADF¹³ military base was established in the town, in order to fight SWAPO¹⁴ fighters from Angola. This led to an influx of people into the town, such as petty cash traders, small-scale businessmen and others seeking employment opportunities.¹⁵ The increase in the population led to an expansion of existing business enterprises, and also to the establishment of new business outlets. As the town gained more commercial significance, even more people were attracted to it. With this, demand for services and land increased.

Oshakati can be divided into three sub-locations: the formal, formerly white only part known as Oshakati East, the middle-income Oshakati West which was initially established for black civil servants, and the low-income informal settlements.

SECTION 1: How substantial is what we call the neo-customary system of land delivery?

1.1 Background and definitions

As a starting point, it is necessary to define what is meant by neo-customary system of land delivery. It is not the intention here, to provide a conclusive definition, but rather an understanding, that guides the presentation of this case study. As the case study has been prepared as part of a number of other African countries, some preliminary definitions are assumed, and applied in the context of Oshakati, Namibia.

In defining the scene, emphasis is placed on neo-customary system, and less on land delivery. Land delivery is simply a mechanism or process through which land is accessed for various purposes. This could include purposes such as: housing, grazing, agricultural,

⁹ See list of people interviewed / consulted.

¹⁰ Namibia is divided into 13 political regions.

¹¹ A statement made by the mayor of Oshakati Mr Engelbert Atshipara, in Egumbo P; and Joas S, (1997).

¹² Egumbo P; and Joas S, (1997).

¹³ South African Defence Force.

¹⁴ South West African People's Organisation

¹⁵ Tvedten, I; and Mupotola, M, (1995)

business, and etc. Access to land could be applied through various systems, the neo-customary system being but just one approach¹⁶.

Once land has been accessed, other factors come into the fore. These are ownership issues, the right to the land, who has power over the allocation of land and how the land is to be managed, etc.

For the purpose of this case study, customary land ownership is defined as communal possession of rights to land. These could include rights that are administered by a single person on behalf of the group, the rights to use and allocate the land. In Namibia, mostly, such rights over customary land are still to some degree exercised by traditional authorities in the periphery of urban centres. Prior to the colonial period, land ownership was different, in that it belonged to the pre-colonial communities. With the advent of colonialism, land ownership was re-defined to suit predominantly the interest of the settlers. Various legislations and laws, as early as the colonial period, begin to look at reserving land, not only for the interest of the settlers, but “also” for the indigenous people¹⁷. This process, though in different ways, continued through the period of the South African Administration in Namibia. Under the South African system, the so-called self-government for various communities in Namibia was introduced, “transferring” self-governing status to them. Through this, various pieces of land came into the “ownership” of various Namibian language groups.¹⁸

The so-called self-governing status of the various communities was repealed by the Namibian independence constitution of 1991¹⁹. With this, various pieces of laws and legislations²⁰ will have implications for the status of communal land, including issues of ownership, rights, etc.

Customary practices can be defined as follows:

- A decision regarding allocation and use of the land (i) which is made on a consensual basis with the concerned community, and (ii) which must comply with the cultural tradition of the concerned community;
- The management of land for agriculture and grazing, and rural shelter;
- Limited rights to use the land: it depends on the agreement passed between the community (represented by a leader) and the person receiving the rights;
- A historical basis: land has been used continuously by the concerned community over a long period of time;
- A group sharing the same cultural identity;
- There are social institutions, within the group, to defend or protect these rights against other claims regarding the land.

In urban areas, customary system in the strict sense of the term does not operate according to this definition. Instead we have a neo-customary system. The urban neo-customary system has its roots in the traditional customary system.

Neo-customary land delivery system²¹

¹⁶ Other systems not discussed here are ...

¹⁷ Hinz M (1995).

¹⁸ In line with the different language groups, these pieces of land were referred to as Damaraland, Hereroland, Kaokoland, ... Owamboland, etc. See Hinz M, (making reference to various laws and legislations) (1995).

¹⁹ Repealed in terms of Article 147, Schedule 8.

²⁰ See index of relevant laws / legislations. Note, this list is not conclusive.

²¹ Though some elements are added, the definition of *neo-customary land delivery systems* is based on a working definition developed through the research project.

Why neo-customary? For argumentation, could the concept be used in a legal sense, say neo-customary law? This could present a difficulty. Law is law, neither old, nor new. This makes it difficult to use the concept in a legal sense. As such, the concept of neo-customary can only stand the test if used in a sociological or anthropological sense as a practice.²²

In most African cities, land for housing the poor is provided by informal processes that are adaptations of customary practices that are combined with other informal practices and formal practices. This is what we call *neo-customary land delivery system*.

The evolution of customary practices in neo-customary ones involves social institutions supporting these practices, but the basis of the neo-customary social institutions remains the group. The social institutions of land management in general also include central and local governments institutions.

Neo-customary land delivery systems are distinguished from other informal land delivery systems in that they transfer land rights through practices derived from customary land delivery systems.

Neo-customary systems are *based on trust* that assures the user of the land that others will support his/her claim. This trust arises from a confidence in the customary social relationships that have been embedded in the land delivery process, because the land rights were first obtained directly from a customary delivery system *or* because they came through a system that used customary practices or both.

This trust provides a degree of security of tenure that may not be given through other informal land delivery systems. Neo-customary systems treat land rights as market commodities.

1.2 What is the extent of customary practices in urban areas?

In Namibia, since independence, there exist no official or recognised customary practice for land delivery in urban areas but the effects of the apartheid land tenure system linger on. Whilst the new thirteen administrative regions cut across the delimitation of former 'homelands', the distinction between communal and commercial land exists in exactly the same boundary lines as before independence. In fact, both systems are governed by separate acts of Parliament (the communal and commercial land reform acts). Therefore, one will also have to differentiate between local authorities in communal and commercial areas. The main difference in the context of this study is the following:

- Newly proclaimed (after independence) local authorities (towns and villages) in communal land areas (former 'homelands') have been transformed from 'peri-urban development areas' with large rural peripheries of customary land management systems. These rural peripheries fell under the powers of traditional leaders (headmen). Today, after proclamation these newly created local authorities (also called 'secondary towns') have large town-lands. These town-lands are characterised by:
 - They are populated by communal subsistence farmers who have received their land rights through the customary system before independence. Since proclamation, the headmen no longer have jurisdiction over land delivery rights;
 - They form part of the state land, which effectively means that the local authority has only limited decision-making power over this land.

²² Interview with Prof M O Hinz.

Local authorities (Municipalities) in commercial land areas that existed prior to independence (it should be noted that no new local authorities were proclaimed in these areas after independence) have town-lands in these local authority areas, which are uninhabited and are leased out for commercial purposes (agriculture and recreation). Thus, no customary practices existed and exist in these urban areas.

Both, local authorities in communal and commercial land areas use the town-lands for land delivery to meet the demand for expansion of the towns for commercial as well as residential purposes. Informal settlement areas are established on town-lands to respond to the challenge of in-migration.

In Namibia, the following land rights and titles exist in urban (local authority) areas:

Free-hold: Land for residential, commercial and public purposes owned and registered in the name of individuals, companies, organisations and the state. Free-hold land is found in all proclaimed local authorities.

Lease-hold: Land in proclaimed areas and on town-lands leased out by the local authority or the state (in the case of 'secondary towns') for residential, commercial and public use to individuals, companies and organisations. Prior to independence, land in segregated areas for the non-white population ('townships') belonged to the local authorities (in commercial land areas) and to the homeland administration (in communal land areas) and were leased to the population. Since independence, in most local authorities, these leaseholds were transferred into freehold in the name of the beneficiary. A special leasehold system continues to exist with so called PTOs (Permission to Occupy) system. PTOs can only be found on land in communal areas and are predominantly registered for business purposes (formal as well as informal).

Customary tenure: this form of land right is found exclusively in local authorities in communal land areas, and there, predominantly on town-lands (with the exception of a few farmers who reside on proclaimed land and refuse to be resettled).

Public land (state land): Mainly in town-land areas. In towns situated in communal areas, town-lands belong to the state.

Informal land tenure: Residential areas dubbed as 'informal settlement' or 'reception areas' where neo-customary land delivery systems have emerged. A variety of land tenure system can be observed. Those include group ownership as freehold or leasehold, with or without individual land titles. Presently, the informal systems are formalised through the drafting of legislation – the 'Flexible Land Tenure Bill'.

1.2.1 Can you distinguish between the neo-customary land delivery system and other informal systems? How do you make this distinction?

With the promulgation of local authority areas and clear boundaries between rural and urban areas there no longer exist customary land delivery systems in urban areas in the true sense of the word. Where land and service delivery of local authorities has not met the demand of a fast growing population due to in-migration from rural areas and lack of financial resources, neo-customary and informal land delivery systems have emerged. It is difficult to draw a line between these two systems of land delivery. It could however be argued that neo-customary approaches are the case in both, local authorities in communal areas and in commercial areas. This is determined by two factors:

- The presence of traditional leaders (headmen) on town-lands of ‘secondary towns’ (towns in communal land areas);
- Importation of traditional practices (without structures) into local authorities in commercial land areas.

Thus, the distinction is made on the basis of continuously existing traditional structures and traditional practices. Traditional structures have been adopted by NGOs and CBOs and incorporated into neo-customary systems. At the same time, traditional structures increasingly collaborate with citizen-driven practices. These practices may start in an informal way but quickly gain formality in the process due to recognition by Government at all levels. Through this recognition, informal systems become formal, informal settlement areas become formal areas or townships (suburbs) and use neo-customary land delivery systems in almost all cases. An exception is observed in areas where land invasion takes place. Here, informal systems dominate, unless they are backed by traditional leaders in local authorities in communal land areas. Local authorities tend to address the challenge of land invasion by creating (or recognising invaded land) as ‘reception areas’, from where resettlement into informal settlements can take place in an orderly fashion (through the adoption of neo-customary practices).

1.2.2 What is the scale of the population and areas served by these practices at the moment?

In absence of data, it is difficult to estimate the scale of the population and areas served by informal/neo-customary practices. The NHIES (Namibia Household Income and Expenditure Survey) does not ascertain data, which is disaggregated by areas in urban communities (it disaggregates merely rural/urban). The Levels of Living Survey (NPC 1999), which describes housing conditions may be used as an estimate. Data in this survey shows that countrywide about half of the population live in modern house types. About 36% live in traditional dwellings and 11% in impoverished housing/shacks and 3% in Single Quarters²³.

About three-quarters (76%) of the population in urban areas live in modern houses, while 20% live in improvised housing²⁴. 4% live in traditional dwellings.

An additional indicator to housing may be the energy source and access to sanitation of households.

Urban/Rural	Without electricity %	Bush or bucket as toilet %
Urban	29	14

²³ Structures erected during the colonial period for housing migrant workers. It is Government policy to demolish these structures or transform them into low-cost housing units. Most local authorities have already implemented this policy. Funds are made available by the Ministry of Regional, Local Government and Housing.

²⁴ This is a housing unit built with waste material like card-board, plastic sheets and sacking, flattened tins and other materials generally considered unfit for human habitation.

Rural	90	78
-------	----	----

According to the above it may be estimated that about a quarter of the population in urban areas live in informal settlements.

In all towns in Namibia, these informal settlements are characterised by poor housing and inadequate physical infrastructure. In Oshakati, approximately 64% of the households in the informal settlements live in shacks.

1.2.3 What is the scale of the population in the city area that has been served by neo-customary practices in the past?

Oshakati consist of three sub areas, the previously white dedicated, the middle-income Oshakati West which was initially established for black civil servants, and the low-income informal settlements.

According to Mr Isreal Shikongo, Coordinator of the Shack Dwellers' Federation of Namibia (SDFN) in Oshakati, around 70% of the people live in six informal settlement areas or shanty towns, which surround the town. These informal settlements are characterised by poor housing and inadequate physical infrastructure. Approximately 64% of the households in the informal settlements live in shacks.²⁵ Many of the brick structures in the settlements are also in poor condition. Six (6%) per cent of the households have access to electricity. Many people (65%) also used the 'bush' before the construction of waterless toilets in 1995.

Prior to proclamation of Oshakati as a town, the current town and the entire outskirts thereof fell under the traditional authority of the Ukwambi. Land as such was initially allocated through traditional leaders. Land so allocated, would also be sub-allocated, by and among the people themselves. While, in most cases, this would be through family linkages, there are noted cases that are not family related. Thus, the land for housing allocated to the people in Oshakati has largely been through informal processes (customary law) initially, but since the town's proclamation in 1993, the Town Council has taken control over the management of land.

In a report by Mr. Hizipo Shikondombolo from the Oshakati Human Settlement Improvement Project,²⁶ Oshakati has dual tenure systems. The town has a tenure system that gave a variety of benefits to small fraction of the population and which gave recognition to the white settlement area as a formal habitable area. The second system is viewed as inferior, and seen as containing no legal validity, no security and no guarantee of whatever nature. Under this system, the power and authority concerning the allocation and allotment of parcels of land lies exclusively in the hands of the traditional headmen (prior to introduction of local authorities in 1992).

The Oshakati Town Council still makes use of traditionally established structures of communication to pass on decisions/resolutions of the council to the residents in the area. Traditional leaders are also included in a number of committees, operational both at town and regional levels. Therefore, in line with modern ways of doing things, Chief Iipumbu opened a Uukwambi Traditional office in Oshakati so as to better coordinate with government authorities (central/regional and local) situated in the town.

1.2.4 Is most land for housing the poor mainly provided by neo-customary actors?

This would depend to a large extent on the formality/informality of the urban area. If the local authority or central government has invested in providing bulk-services (sanitation, access

²⁵ Interview with Mr Isreal Shikongo.

²⁶ Hoejgaard P; Holm J; and Christensen S (1994).

roads) or pre-paid metered services (water), there is a greater interest of the authority to co-operate with the residents of the area in order to maintain the infrastructure and create payment commitment for services. Housing however remains informal in these areas (most structures are shacks, brick houses are outside the affordability levels of beneficiaries). Agencies, such as National Housing Agency (NHE) do not provide loans for low-income groups (income lower than N\$ 2.500)²⁷.

Following the practice of the City of Windhoek, local authorities adopt the system of introducing service levels according to affordability. The lowest income groups (with household income of less than N\$ 250) live on leased blocks of land, where approximately 25-30 households share the block and have access to pre-paid water services and sanitation (shared by the group). Groups with income between N\$ 500 – N\$ 1.700 either share erven on leasehold by two tenants together or the group buys a set of erven in the name of the group. The average size of erven is 170 sqm. Communal water, sewer and toilets are provided. Individual connections to the shacks are not possible, but the group together could apply for an upgrade of the bulk-services. Only, if households have an income of above 1.700 per household will larger erven (300 sqm.) be provided. The land can be bought in the name of the group and individual ownership is permissible. Individual connection can be made by the owners of the erven.

If the local authority has not made investments, the informality is much higher and the neo-customary practices are fewer. In addition to a lack of serviced land, the location of Oshakati is also presenting some challenges. There is not much open space remaining. Much, if not all, of the surveyed land in Oshakati is already taken up. Often, in cases of land invasion, people settle in unsafe areas, such as flood-plains and either relocate on their own when the land gets flooded or are moved by the local authorities. The same land however, may be invaded again after the rains.

Outside official control, there continue to be unplanned informal settlements. Also, there are, within proclaimed town lands big pieces of land, known as the *mahangu fields* that are mainly used for crops and grazing.

Local Authorities increasingly adopt Land and Housing Delivery Policies to address the situation of the urban poor living mainly in informal settlement areas. These policies stress the importance of co-operation and collaboration with organised self-help groups. All these groups have adopted neo-customary practices. Central government supports these initiatives and provides funding for these groups.

Whilst data is lacking to measure the level of participation in these land and housing delivery systems it can safely be assumed that housing for the poor (but not the absolute poor – see below) is delivered through neo-customary actors as long as they reside on land that has been made available (such as informal settlement areas).

A particularly interesting case in point is the ‘Build Together Programme’, which was started by the MRLGH a decade ago. Three years back, the programme has been decentralised to local authorities and regional councils. It uses strong elements of neo-customary practices in the community driven housing delivery.

²⁷ The poverty line is set at approximately N\$ 500. NHE however gives consideration for those beneficiaries with a housing subsidy.

1.2.5 What is the estimated extent to which the poorest (in income terms) 20% of the urban population is served by the neo-customary land delivery system? If this estimate is not possible, please give a very brief explanation.

The average cash income per household was reported in the LLS at N\$ 662 per month. The poverty line is set in the LLS at a national mean expenditure of N\$ 462 per month per household. According to that, it was estimated that 75.9% of the population live below the poverty line. Income distribution however, has to be looked at from two perspectives, which are functional and money income distribution. Functional income distribution involves the ownership of the factors of production such as land, capital, entrepreneurship and labour.

Those who live in absolute poverty in informal areas are mainly African ethnic minorities (such as the San people), elderly and people living with disabilities who rely on national pensions, poor foster families, female and orphan headed households. The 20% poorest have less than N\$ 250 per month and find it difficult to participate in land delivery and housing group schemes. They rely entirely on solidarity from other poor households who may allow them to squat in their backyards.

SECTION 2: How do neo-customary systems work?

2.1. Which actors take part in the customary and neo-customary land management systems and what are their characteristics?

In local authorities in communal land areas (such as Oshakati) customary land practices continue to exist in the town land peripheries where services are not provided by the local authority. Here, *omukunda* (local 'village' structures consisting of a cluster of individual homesteads) have survived after proclamation of the local authority. They retain the same traditional structures as in rural areas and fall under the jurisdiction of a *mwene mo omukunda* (headman) who is the custodian of the traditional law.

In informal settlement areas in both local authorities in commercial and communal land areas the headman have no say in land delivery. Formal and informal practices have replaced the customary system and neo-customary systems have adopted practices from customary systems. The actors are mainly the groups that have been formed to represent the concerns and interests of members in that group, the Shack Dwellers' Federation of Namibia (SDFN), an umbrella organisation of groups (network of saving schemes), and NGOs such as the National Housing Action Group (NHAG). SDFN represents the interests of groups and provides an interface with local authorities, regional councils and central government ministries. NHAG provides organisational and technical capacity to SDFN.

Savings groups (for both land and housing delivery, where housing includes informal structures such as shacks – *kabashu*) have the following characteristics:

- They are set up under common law, have democratic governance structures (constitutions, elections, code of conduct, etc.);
- They are voluntary and have no (distributive) profit motives;
- They act independent from the state, but may enter into agreements with the state;
- They subscribe to participatory identified and agreed upon objectives and targets;
- The majority of members and leaders are women;

- They often have a membership from homogeneous traditional backgrounds, though their constitutions do not exclude members from other population or language groups);
- Their leadership participates actively in other local land and housing management structures established by the state.

The term ‘neo-customary’ system is not yet common in the development vocabulary in Namibia. Reference is made rather to informal, non-formal and alternatives for land and housing delivery to the poor (in informal settlement areas in particular, where the majority of urban poor reside). Practices of neo-customary systems are however deeply entrenched in what they do and how they do it. These practices also enjoy great recognition and support from government at all levels (central, regional and local).

In attempting to coin a classification of neo-customary practices in Namibia, emphasis should be placed on:

- i. The shifts in power in territorial, institutional and social changes in local authorities due to high levels of in-migration (the territory is a locality – such as an informal settlement area, in which individuals and groups attempt to affect, influence, or control people, phenomena and relationships, by delimiting and asserting control; using neo-customary practices)
- ii. The area of power (intervention) of neo-customary leaders in urban matters (land delivery, tenure, community involvement and control (management), resolution of conflicts and reduction of tension (co-operation and collaboration with local authority structures and by-laws)
- iii. The technical (this includes techniques, procedures and instruments) and financial capacity of neo-customary actors (saving groups and their umbrella organisation) for the purpose to achieve sustainability and resilience in the face of growing local authority recognition and control;
- iv. The medium to long-term objectives and strategies, which are properly communicated and jointly agreed upon with other stakeholders to avoid overlap, duplication and cross-purposes.

An outstanding issue remains in how to deal with informal systems that are not based on neo-customary practices. Especially the very poor are often excluded from practices, which are based on group solidarity, either because they don’t understand them, are afraid to be ‘bulldozed’ or simply do not have the means to actively participate (e.g. in saving schemes).

2.2 How do customary actors operate at present and what do they achieve?

As a result of the development of formal urban administrative structures (local authorities), headmen no longer have the power to allocate land in urban areas (see above). However, in local authorities in communal areas, such as Oshakati, headmen are important stakeholders when it comes to land management and administration in town-lands (which officially belong to the state in these local authorities but in effect are managed by customary leaders). They often stand accused to contribute to illegal land invasion with the invaders having the backing of these traditional leaders. In the following it will be shown that there exist diverse centres of

power, which are not hierarchically organised and therefore hold lots of room for conflict and manoeuvre. Part of this is the generally accepted practice of neo-customary systems in land delivery.

2.2.1 What is the relationship between customary leaders and public authorities at the level of the city and of the neighbourhood? Specifically, how do the neo-customary actors participate in the decision making process, officially and unofficially? How did this relationship evolve?

Tension between the role of Traditional Authority in the new civil society of Namibia, and the policy of national government is mirrored in the structures operating on the ground. Customary leaders continue to allocate land, albeit informally on town land areas. Due to the fact there is hardly any space for the establishment of rural homesteads in the greater local authority area, sometimes traditional leaders stand accused of identifying suitable land for occupation close to proclaimed areas, which amounts to an encouragement of illegal land invasion.

Notwithstanding this, traditional leaders play a vital role in wider land management aspects, such as:

- As the land allocation function has been taken over officially by Community Development Committees, generally known as CDCs, acting in conjunction with the Town Council, headmen are called in by these urban functionaries to give advice. They also assist with land inheritance disputes. People are taking their inheritance problems to the headmen, who do not have the formal power to enforce their decisions. Headmen are being used by all sectors of civil society to sort out inheritance problems, namely magistrates, local authorities, regional councils, CDCs, informal committees in informal settlements, but they are undertaking this task in a legal vacuum;
- Traditional leaders are influential in the decision making process over PTOs, although the main power lies with the MRLGH (Ministry of Regional, Local Government and Housing).

Swamped by the demand for access to land and demand for housing, the local authority of Oshakati has an unstated welcoming attitude towards self-help and community based initiatives. Following the OSHIP experience, these initiatives tend to be participatory in nature, seeks to reduce cost, while at the same time attempting to conform to established systems.

In general, with independence, attitude towards traditional structures experienced a process of reorientation. While this is true at central government level, it is much more practical at local levels. Traditional matters, customary matters, etc are phrases commonly used. However, it is still not given that traditional leaders and structures are automatically and seriously taken for granted.

In terms of law, the highest level, the constitution²⁸, article 66 guarantees the continued existence of customary law as it was in place at the time of independence.²⁹ Further, article 102 makes provision for the establishment of council of traditional leaders, which among others must advise the president on land matters. By implication, or rather, by interpretation, customary systems could play an important role by drawing from this constitutional provision.

²⁸ Namibian independence constitution.

²⁹ This would be, as far as it does not contradict the constitution and any other laws of the country.

In Oshakati, the tendency from the local authority is to consult and less on active engagement of the traditional leaders. Still, traditional leaders are invited to be on committees. For example, they are part of the Oshakati Urban Development Steering Committee, various Community Development Committees etc. Through these types of committees, there is an opportunity for traditional leaders to participate and influence issues. In matters of disputes, say on land, local authorities are too happy to involve traditional leaders.

Headman Kamanya lives and has traditional control over Ompumbu Village which is situated within the boundary of Oshakati about 5 km from the centre of town. Although land management control has been 'stripped' from him once the town was proclaimed, the headman still mediates in disputes about land for grazing, housing and agriculture in his area and often refers cases to the police and Town Council. Headman Kamanya however remains very unhappy about the lack of consultation about this process. His words, "perhaps only the Chief Headman was informed, but never told us anything", sums up the difficulty with which he saw the decline of his traditional powers and decrease of income made from land allocation and customary court. The headman recalls:" we just saw an aeroplane in the air – only to discover later that it belonged to the Town Council that was surveying the area, apparently to establish a boundary for the town."³⁰

As for neo-customary actors, they explore community ownership alternatives. For example, through the Oshakati Human Settlement Project (OSHIP) communities actively took place in planning their own settlements. Other efforts are through savings schemes of the Shack Dwellers Federation (SDFN). Thus, communities through NGOs and CBOs become active actors in the management of land. To be acceptable, such actors need organisational structures and procedures. Through this, the local authority will recognise them and provide them with land.

Neo-customary systems are still evolving and in the process become more formal. In many cases they are required to adhere to basic standards and practices (such as registration, adoption of formal constitutions under common law, codes and principles of conduct, etc.). Through this the informality is greatly eroded and participation by a wider membership becomes more difficult.

Neo-customary leaders actively participate in decision-making processes through membership of local committees (such as CDCs, Housing Committees, etc.)

2.2.2 To what extent are the techniques and procedures of neo-customary land development compatible with the central and local government's land management policies?

Due to the fact that neo-customary systems have evolved as an alternative to formal land management practices, they can hardly be compared. At present, they run parallel to existing policies and require further recognition (e.g. through the promulgation of the Flexible Land Tenure Bill). Community based initiatives and/or efforts of NGOs tend to be complementary, and less confrontational. The OSHIP and SDF initiatives in Oshakati, though basic in terms of cost has attempted to take on board to the extent it is possible central and local policy requirements. This also includes a great deal of negotiation from the various systems.

With active involvement of CBOs and NGOs such as SDFN and NHAG, a secure land tenure campaign was started in October 2002. A sub-committee on land and land tenure was established. This came as a follow up to the secure land tenure campaign. At the campaign there was a challenge from the UN to obtain secure land for at least half of urban landless within five years.

³⁰ Interview with Headman Kamanya.

Some local authorities have already accepted incremental development but many still resist. For example, Lüderitz has transit camps. From experience elsewhere in Namibia it is known that these do not work and the camps become a way of life.

The realization, that a lot needs to be done, the principle of partnership is taking root. The Namibian National HABITAT Plans of Action for 2002 – 2004, page 60 outlines some of this:

MAIN AIMS	TARGETS	INDICATORS	RESPONSIBLE AGENCIES
Accelerate land delivery in Namibia	Promulgate the Urban and Regional Planning Act	Number of erven delivered per annum	MRLGH
Alternative forms of secure land tenure	Promulgate the Flexible Land Tenure Act	Number of Starter and Landhold titles registered	MLRR
Address living conditions in informal settlements in Namibia	Reduce number of settlements without access to decent housing and basic infrastructure	Number of informal households served (land and housing units)	MRLGH (Urban/Rural Housing Subprogramme) Regional and Local Authorities NHAG and SDFN (self-help schemes)
Promotion of self-help housing in Namibia	Guideline document available	Number of new self-help housing projects implemented	CoW and other local authorities in Namibia, NHAG and SDFN.
Welfare Housing	Role and Policy ambiguities to be clarified	Number of welfare housing projects implemented	MOHSS, MRLGH, Local Authorities and MWACW

2.2.3 How does official recognition of neo-customary claims and authority improve urban land management in general and the implementation of housing and infrastructure programmes in particular? Under what conditions?

The local authorities get a better understanding of the needs and demands of the poorer sections of the community, because they are in closer contact with them and through collaborative efforts have to respond in a more effective and efficient manner. It is however, the responsibility of all urban residents to see to it that the town grows equitably. Local authorities can use the better understanding of conditions in informal settlement areas to introduce minimum standards of service. Residents who require higher standards would be able to access those at a higher cost. Local authority then uses the increased income from taxes and revenues as a redistributive factor in favour of poorer sections of the community. Some local authorities (such as Windhoek) have implemented this.

2.2.4 To what extent do neo-customary system actors re-interpret official procedures for land development and management?

A plurality of land tenure and management systems prevails in most of the country. These systems are poorly articulated and sometimes appear on collision course. Oshakati and towns in communal areas have a mixture of formal and traditional systems. Neo-customary systems are by nature 'creative'. They quickly identify loopholes in by-laws and devise ways and means to overcome them. Their actions may at times be in conflict with established procedures but local authority officials tend to tolerate re-interpretation practices. Transgressions are commonly found in the areas of plot demarcation and boundaries, sizes of

erven, permission to others to 'squat' in backyards and illegal connections to bulk-service supplies.

Rather than enforcing by-laws and procedures, local authorities increasingly listen to neo-customary actors and use their creativity in solving problems to change regulations by adopting them to popular practices and include communities in the provision of services. An example is for instance the acceptance of 'non-professional', community driven land measurement systems instead of land surveyors, where neo-customary actors are allowed to undertake the sub-division of land within the boundaries of a block of land by themselves. Although the minimum size of erven (as per national housing policy) is set at 300 sqm., experience from organised groups learn that neo-customary actors accept sizes of 180 sqm. and less. This has led to a review of the national policy to allow for greater density in informal settlement areas.

SECTION 3: How neo-customary systems has been changing and adapting

Namibia has been independent for just over a decade. Due to the apartheid laws that curtailed free movement in the country, urbanisation was not a phenomenon. After independence, informal settlement areas sprung up all over the country. Rather than experimenting with a variety of informal systems in land delivery, government and sub-national governments quickly recognised the value of neo-customary systems. In their policies and legislation they encouraged local communities to actively participate and learn from regional and international practices. Thus, Namibia does not have a basis to compare its neo-customary practices with other informal practices, but rather keeps improving them and tries to create more conformity of practice across different local authorities in the country.

3.1. What are the conditions that support the development of the neo-customary land delivery system? What are the political, economic and cultural factors that contribute to the survival or re-emergence of customary claims in urban land management?

With free population movement in the country after independence came an unprecedented rural-urban migration, coupled with high expectations on the side of mainly impoverished migrants with low levels of education. Cities and towns were not able to fulfil the promises of development for all their inhabitants, in particular by facilitating upward mobility for the poor, while contributing to national progress.

Although different local authorities have different histories, experiences and challenges there are a number of common determinants, which can be addressed by public policies, coupled with community action, private sector commitment, accountable local authorities and supportive national strategies. Too often, at too many levels of government, there has been little connection between programs aimed at economic development and those intended to alleviate poverty. The cities and towns in Namibia are characterised by huge disparities in terms of the ability of citizens to participate in planning and program implementation, access to services and amenities, income, education, housing, etc. They carry the burden of segregation from former apartheid times and portray a situation where one finds two totally different cities in one. The communities are poorly integrated and have little opportunity to communicate with each other.

Government has been responding to this by implementing the decentralisation policy, stressing co-operation between civil society actors and public institutions and agencies and recognising and enacting the role of traditional authorities (besides the two chambers of Parliament – National Assembly and National Council there exists the Council of Traditional Leaders).

Due to the fact that this enabling environment is not yet sufficiently time tested, re-emergence of customary claims in urban management has not yet been experienced. The social institutions are still in the process of evolution and are keen to improve their roles and functions and adapt to more efficient and effective structures and procedures.

3.1.1 To what extent does the implementation of decentralisation policies influence urban land delivery?

Central Government complains that at the local level in towns such as Oshakati, Namibia suffers from unclear policies and an insufficient institutional framework. The country has a large number of new, small local authorities with poor mechanisms in place to foster co-ordination and economics of scale in management. Thus, a conscious effort to coordinate common programs and strategies within defined development fields is required. All stakeholders recognise the importance of the consultation and planning processes laid down in the Decentralisation Policy of Central Government. Decentralisation³¹ in Namibia, while it may go through various other interim stages, ultimately aims to devolve agreed responsibilities, functions, and resources within the framework of a unitary state. Decentralisation seeks to transfer political, administrative, legislative, financial and planning authority from the centre to regional and local authorities. It strives to promote participatory democracy, empower the local population to make their own decision and determine their own destiny. It aims to improve public sector management so that in the long run there is close linkage between taxes paid by the people and the quality of services provided. Local people shall be able to hold both their appointment and elected leaders accountable.

Ultimately, the Decentralisation Enabling Act of 2000 gives the MRLGH the power to force the transfer of functions held by the sectors, after “consultation” with sectoral ministries and with cabinet approval. It appears that the MRLGH cannot count on enough Cabinet support to see through such a bold approach, even when sectors are evidently very slow to respond. It is difficult to say where the pressure to decentralise comes from, but it is not so pressing at this time to force the government’s hand. Regions and LAs are grumbling but are not independent forces in their own right. The fate of decentralisation seems likely to be dictated by larger political dynamics based on party affiliation and the overall balance of power between the parties. Ironically, should opposition parties make more inroads at the regional and local level, the government may be forced to talk up decentralisation under pressure from these opposition parties, but may actually put the brakes on in practice, unwilling to cede influence to the opposition. Decentralisation would continue to be put off, as it has been so far. It seems that the most likely scenario is for a modest amount of decentralisation to come over the next two years, much more modest than what has been stated in policy, and this initiative will come initially entirely in the form of delegation. In the long run, perhaps 5 years or longer, significant functional devolution may be seen at the regional level, perhaps accompanied with some resources.

A lack of identification on the side of officials with the decentralisation programme coupled with insufficient financial resources led to insurmountable resource bottlenecks

³¹ The decentralisation policy of Namibia was adopted in September 1997. Decentralisation in Namibia aims to ensure economic, culture and social-economy development; provide people at the grass-roots level the opportunity to participate in their own decision making and extend democracy to them as a right based on national ideas and values.

(financial, managerial and technical) in local authorities (in particular the ones in communal areas). But the greatest problem appears to be the local authority dependence on central government (MRLGH). With a host of controlling mechanisms, the Local Authority Act places local authorities in a relationship of quasi sub-ordination. The Ministry has to agree to local budgets and town planning. Especially, the procedures for land delivery as a means to build legitimacy is questionable. Town-lands remain state-land and land use planning is subjected to ministerial approvals. In such a scenario it is not surprising that various political forces confront each other at local level. The playing fields are not yet level and diverse interests use existing loopholes to their advantage. The existence of a pluralistic system of land delivery is in the long run counter-productive for the establishment of long-term town planning and public land management.

3.1.2 How the development of formal land market mechanisms and privatisation of urban service delivery have facilitated neo-customary land development?

With the development of Oshakati as a modern town, land that was previously made available, so to say, at little or no cost, has now received a commercial value. Thus, where new migrants could previously settle on land without paying for it (in real cost terms), now they are required to pay. Not only has land supply been commercialised, but also has it become formalised. Residents realise that and are encouraged to join savings clubs as members. Once they are in possession of leasehold or freehold title (as a group on a plot or as individuals) they use the neo-customary system to start accessing basic services. Local authorities tend to extend only bulk services into informal settlement areas (if any at all). Communities then have the responsibility to connect to these bulk services through their own efforts. Increasingly, this is done in a community effort in co-operation with commercialised service providers, sometimes even with direct involvement of communities as infrastructure and service providers.

3.1.3 How are neo-customary claims built in a context of the general lack of financial and human resources in central and local governments, of the state's withdrawal from the urban realm?

Whilst that is the case, communities in informal settlements increasingly complain about the lack of infrastructure and services. However, all informal settlement areas are planned in such a way, that there is room for future improvement of infrastructure (roads, sewage networks, etc.) Services are provided in only the better-off local authorities and in those cases, bulk services only. Communities do not wait for the provision of services before they settle. Once they are settled, and if they have security of tenure, they increasingly propose measures how, through public-private partnerships between the organised groups and the local authority or central government the living conditions can be improved.

3.1.4 To what extent can one consider that neo-customary claims and practices of urban management express the legitimate identity of social groups disenfranchised by colonial power and later by the independent states?

The apartheid colonial oppression created townships for 'blacks' and 'coloureds' in cities and towns in commercial land areas, to which local communities were forcefully located. In addition various groups from different ethnic backgrounds were segregated in these townships. Thus it is not surprising that social groups claim their legitimate identity. There are however, no cases in Namibia, where local communities in these townships claim land rights in their former areas of domicile.

There have been however, a few isolated incidents in some towns where groups have invaded town-lands of towns in commercial land areas, using ancestral land claims as a

legitimate reason for their action. Central government has dealt with these claims in such a way that communities were resettled on resettlement farms in the commercial land area.

The situation in towns in communal land areas is different. Here, townships did not exist. Land was administered by puppet administrations, often in collaboration with some traditional leaders. Households occupying these agricultural lands in the new town-lands resist relocation in cases where this land is required for other purposes of the local authority.

A special case exists with individuals who possess Permission To Occupy (PTO) titles. These permissions were granted during the colonial period regardless of town and land use planning. Today, they clash with new town planning schemes (e.g. business activities in residential areas). PTO holders are neither prepared to move, nor relinquish their rights. In fact, PTOs have in many cases become a priced commodity on the 'black' property market, as they are earmarked for transfer into freehold titles.

In Namibia, no social groups were disenfranchised by the independent state.

3.2. What are the current trends and changes in neo-customary land delivery systems?

An analysis of trends has not been undertaken. The following are observations and are generalised.

3.2.1 What common trends can be identified?

There is a growing move towards the formalisation of neo-customary procedures for land development and urban management. Increasingly, local authority land delivery and housing policies officially recognise neo-customary practices and build them into their own strategies. With this, an increasingly informal nature of official procedures can be observed. However, communities guard against over-formalisation of their neo-customary practices. A case in point is for instance the surveying of plots in informal settlement areas. Surveying procedures are cumbersome and local communities demand more flexibility in demarcating erven for individual households within these plots by themselves and get their sub-division officially recognised and registered.

The adoption of the flexible land tenure legislation is eagerly awaited as it will provide a level playing field for neo-customary practices in land delivery, management and administration (title deeds, registration, etc.)

3.2.2 How do current dynamics reflect the interactions (competition, alliance, co-operation, partnership, etc.) between the two main kinds of social institutions (as far as land management is concerned, social institutions include communal/customary institutions and central and local government institutions)?

In local authorities there are a number of committees. Community Development Committees (CDC) exist everywhere. CDCs are locally based committees, elected or appointed in informal settlements within urban areas, both under local authorities and under regional councils. These committees are made up of all stakeholders, including representatives from neo-customary actors. They are responsible for policy decisions such as town planning and incremental upgrading work to be done.

In order for concerns and suggestions raised at CDC levels not to remain mere policy statements, a number of local authorities in collaboration with stakeholders have set up implementation mechanisms through for example Steering Committees and Housing Committees.

The Urban Steering Committee (USC) created by Local Authorities together with NGOs, CBOs and headmen are effective in encouraging the participation of the community, particularly those affected.

Meme³² Emilia Nakalenda³³ is a member of USC of a recently relocated Onkandjengendi community. USC works with the CDC to hear the problems encountered by the community during the relocation process and bring to issues to the attention of the Local Authorities/Town Council.

Meme Beata Shehama, a member of the CDC says that some of her duties include “keeping records, organise relocation times, support in clearing new sites and generally ensure that the entire relocation process runs smoothly.” She however emphasise that the new area still has no infrastructure (i.e. water, toilets etc.) and adequate land for cultivation purposes.

3.2.3 Is the neo-customary system continuing to grow?

The neo-customary system is definitely growing. More and more organised groups form on an on-going basis. This is because the public sector is unable to provide land and infrastructure for housing the poor, the formal private sector and financial institutions are not interested in investing in this type of land (it is not viewed as secure collateral and the commoditisation is too low) and informal developers cannot operate without the support of neo-customary actors.

3.2.4 Is the neo-customary system adapting?

It is adapting to the commoditisation of land markets and the demand for land from the low-income groups. These groups put pressure on local authorities to reduce the prices of land to increase affordability for the poor sections of the population. However, this has a negative effect on the provision of infrastructure (coverage and quality), which in turn reduces the value of land. There are presently no attempts of the state to control it.

3.2.5 What is the limitation of the growth of the neo-customary system? Is it due to the drying up of customary land reserves? Is it due to effective state intervention (by providing land for housing, or repressing the neo-customary)? Is it due the repressive state practices?

In Namibia there is no limitation to the growth of neo-customary systems. The neo-customary system in Oshakati can continue to evolve. Unlike with most African cities, the population pressure is just not there. The main concern is really the issue of affordability. This would provide the basis for the continued existence of alternative ways of land and housing delivery to the poor.

The state is supportive of neo-customary practices but could also erode them through too much formality. This may not necessarily be wrong because existing institutions such as the National Housing Enterprise (NHE) and others may go into partnership or find a new market in these communities, as they lower their standards and requirements and recognise community collateral.

3.3. What types of responses do governments give to customary claims and practices?

³² A term commonly use for women, in northern Namibia.

³³ Interview with Meme Emilia Nakalenda.

Government is opposed to customary claims and practices but supports neo-customary systems.

The Ministry of Lands, Resettlement and Rehabilitation and traditional headmen are requested to assist in the relocation of people where necessary, especially those people who had cultivated land. Cabinet further resolved that as a principle, affected people should be offered an equal size of the land elsewhere to continue producing their food, in conjunction with the Ministry of Lands, Resettlement and Rehabilitation and headmen and that proper infrastructure and basic services be provided (if not available) at the new places/areas offered to those relocated.

Local Authorities are also cautioned to control land users in their Local Authority areas to prevent future squatting problems and headmen should be cautioned not to allocate land in any Local Authority area because this is exclusively the right of the Local Authority to administer for the benefit of the town and its inhabitants.

3.3.1 How has your country tried or is trying to integrate customary practices into the formal framework of urban management, while guiding them? How successful is this policy?

It doesn't. Local Authorities such as Oshakati have set up some informal common sense rules to deal with conflicts, which arise around these varying systems, particularly in relation to the sale of rented accommodation to lessees. However, there is little about this land as it is perceived as belonging to the local authority. It is possible that as soon as land ownership is removed from the local authority and given to individual and their families, then the variety of inheritance and marriage customs and disputes, would come into play.

The customary picture described above is only a part, albeit a significant part, of the total picture in non-formalised urban areas. Customary tenure is under pressure from a range of external factors and has been adapting from at least as early as the 1970s. Some of these factors and adaptations are:³⁴

- Urbanisation is encouraging a move away from matrilineal inheritance to patrilineal inheritance. To what extent this is happening is unknown;
- The protection of women's rights in the Namibian constitution together with, for example, the written laws of Uukwambi³⁵ are encouraging a move away from the eviction of a widow and her sons from the family land after the death of the husband in the Oshiwambo speaking areas. To what extent this is adhered to and whether or not the widow's sons will have land rights in time is unknown;
- As a result of the development of formal urban administrative structures, often the headmen no longer have the power to allocate land in non-formal urban areas. Yet they often do allocate land, albeit informally. Also, Although the land allocation function has often been taken over officially in these areas by Community Development Committees, generally known as CDCs, acting in conjunction with the Town Council, headmen are called in by these urban functionaries to assist with land inheritance disputes. (CDCs are locally based committees, elected or appointed in

³⁴ Ministry of Land, Resettlement and Rehabilitation, 1996. "Discussion paper on Land Management and Local Level Registries." Windhoek, Namibia

³⁵ Laws of Kwambi are contained in Hinz M O (1995).

informal settlements within urban areas, both under local authorities and under regional councils);

- Tension between the role of Traditional Authority in the new civil society of Namibia, and the policy of national government is mirrored in the structures operating on the ground. People are taking their inheritance problems for example to the headmen, who do not have the formal power to enforce their decisions. Headmen are being used by all sectors of civil society to sort out inheritance problems, namely magistrates, local authorities, regional councils, CDCs, informal committees in informal settlements, but they are undertaking this task in a legal vacuum;
- The matrilineal system of the Oshiwambo speakers also appears to be becoming more individualised under urban conditions. Instead of land holdings being purely for male members of the matrilineage, other people, such as friends, are also being allocated land by the matrilineage with the agreement of the local headman. Lineage land being made available to friends under urban conditions is a clear index of the individualisation of land rights.

All these factors mean that it would be unwise to try and draw up common rules for inheritance, marriage, divorce and other issues, in order to be able to implement a land registration system. Rather other approaches have been incorporated into the design of the registration system, which allow these practices to continue, and the systems to continue to adapt to changing conditions.

3.3.2 To what extent does your country rely on customary leaders – without necessarily recognising them – to compensate for the consequences of the state’s withdrawal from building plot production?

They don’t.

3.3.3 To what extent does your country officially deny the existence of customary powers? Is it obliged to negotiate with them because of their legitimacy, their political clout and their ability to pacify social conflicts in the urban environment?

The Oshakati area historically ‘belongs’ to the Uukwambi people and thereby still largely inhabited by the Uukwambi under the leadership of Chief Headman Herman Iipumbu.

The role of traditional authorities in towns such as Oshakati is in many instances overlooked. It should however be noted that some parts of Oshakati still remain under the influence of traditional leaders such as Chief Kamanya of the Impumbu village inhabited by the Uukwambi people.

During the interview with Chief Headman of the Uukwambi, Chief Iipumbu and one of his Senior Counsellors, Chief Uunona Almaalwa, he was very clear about the role of traditional authorities in the new Namibia particularly in urban areas. The Chief summed up his role as “to protect our culture and customs”. The Uukwambi Traditional Authority no longer has jurisdiction in areas of Oshakati that is under Local Authority jurisdiction.

Although the Chief welcomed development and progress in general, brought about by investment into the town once it was proclaimed, he remains unhappy about having little say, in which the land management rights were “taken away” by government that “belonged to the Uukwambi people.” But as the Chief contends, “we have to respect the constitution – the law.” The development has however come at a cost to the culture and way of life of the Uukwambi are eroding, with criminality also increasing in the area.

Chief Iipumbu compares the development in his area of Oshakati to globalisation. He stressed that urbanisation and development are no threat to the culture of the Uukwambi because people still “embrace the culture” strongly.³⁶

SECTION 4: Is neo-customary land delivery system a viable alternative to formal land delivery systems

Land management is used as an indicator of territorial restructuring and redistribution of power. It stresses the competition between various stakeholders for exerting control over land allocation and questions the re-shaping of urban territories arising from at times contradictory and sometimes conflicting interests pursued. The challenge is how a young unitary state can build autonomous local government structures at its periphery.

4.1 Does it provide land on scale large enough to meet the demand from those who are excluded from formal land delivery systems?

Yes, it does. Again, the Oshakati context would deal first with issues of affordability. So far, experiences from community initiatives present possibilities to address this concern.

4.2 Does it have access to sufficient financial resources to develop the land?

So far, Oshakati presents experiences that communities have been able to mobilise resources. From within, this has been done through savings schemes, both in groups and individually. Externally this has been coordinated through local and international NGOs and financial support from central government.

4.3 Does it provide land at affordable price for the urban poor?

This would relate to the above point (4.1), and in that regard it would be affirmative in providing housing, however of a poor quality (shacks) and insufficiently developed infrastructure.

4.4 Does it provide land with suitable services (this may depend on the technical and financial capacity of neo-customary actors)?

Services are initially communally shared. Over time, individuals who are able to be provided with the possibilities to upgrade services.

4.5 Does it provide a reasonable level of protection of the rights of those to whom the plot of land is allocated (secure tenure)?

There are hardly tested cases to provide the material on which an assessment can be made for this. It is only now that the National Tenure Policy has been drafted. The draft bill makes provision for various options. Among others:

- **Landhold title: It is envisaged this would have the most important elements of ownership, be less complicated. It will provide the owner with the right to occupy a define site in perpetuity.**

³⁶ Interview with Chief Headman of the Uukwambi, Chief Iipumbu.

- **Starter title: Urban dwellers are entitled to hold rights to urban land on the basis of group tenure. Starter titles will be provided as a new form of tenure, registered in respect of a block up to 100 families. This will provide the holder the right to perpetual occupation of a site within the block. This will also be transferable.**

4.6 Does it ensure that those to whom the plot of land is allocated enjoy a sufficient bundle of rights, namely: right to use the land, the length of time it can be use, right to sell or lease or rent the land, right to give it to an heir?

In local authorities where the informal settlements are planned, the land rights and possessions (of individuals and groups) find entry into land registration systems. In these cases tenure is secure. Land can be sold by the group or the individual (alone or with group consensus), it can be inherited and it is used as group collateral to improve the services.

4.7 Is it compatible with an operative land registration system?

Provision has been made for local property offices. For complicated cases, assistance will be provided at central level.

4.8 Does it permit neo-customary developers to operate openly on the urban land and housing markets?

In principle, yes; but what chance do they have in a highly competitive environment with little or no access to finance? This would only be possible, if local authorities adopt affirmative policies (through tender requirements) and enter into capacity building measures (such as PPPs).

4.9 Is it open to technical planning and building advice?

In principle, yes; but there are limitations. Community initiatives referred to has been supported by external expertise, although in many cases they find creative ways themselves by using traditionally available materials and techniques. Modern ways of doing things tend to clash with these traditional methods because modern ways are too expensive and traditional solutions do not necessarily conform to standards and regulations.

4.10 Is it able to bring about the acceptance of the norms and standards that it can achieve?

Norms and standards are evolving. They are not enforced.

4.11 Are any of these advantages of neo-customary processes not likely to be sustainable? Why?

Capacity and sustainability of organisations of neo-customary actors are fragile. Many of the groups continue to survive with external assistance. Changes in income levels and individual decision-making endangers the long-term commitments of groups. It is however too early to make statements on sustainability. This is something that needs to be carefully monitored.

4.12 What evidence is there that state support to neo-customary processes reduces the advantages that these processes offer to poor urban people?

Government supports the umbrella organisation of neo-customary actors (saving groups) through financial contributions. These are welcome and are provided ‘without strings attached’. However, with increasing support and recognition from the side of local authorities, pressure on these groups to comply with regulations and by-laws increases as well. Neo-customary systems are used to change informality to formality. If this doesn’t happen, the support is often withdrawn, conflicts increase and initial progress gets eroded to the extent that groups may collapse and individuals revert to informal practices outside the control of the state.

4.13 Does the neo-customary land delivery system discriminate against women?

With “modernisation”, it is argued that many of the women in Oshakati nowadays marry in community of property within the civil law. As such, it would be argued that women would have equal access and rights to property. This would then also include land. A closer examination would however present a different case. While very few women actually marry under customary law, quite many live in non-formalised relations, are single women, are widowed, divorced and or separated.³⁷ Thus, the question of whether the system discriminates against women would have to carefully examine at this various categories. The whole issue of inheritance, can women inherit then also comes to the forefront. Traditionally women in the Owambo communities could not. More recently changes in this are being encouraged. Still, concerns remain. From the discussions undertaken, no evidence could be obtained that women are facing difficulties in accessing land for housing purposes. However, an underlying suspicion remains on this topic, which on its own requires focused investigation.

Women in Oshakati tend to be very involved in community development issues. They are very active in community activities and belong to membership organisations. This varies from savings clubs to organisations such as the Shack Dwellers Federation, which, among others supports members to access land for housing purposes. Through this, women in urban Oshakati are able to access land. This is not to suggest, therefore women are not discriminated. It could be argued, the existence of such support systems are actually there to among others, support women in a discriminatory environment.

4.14 Does the neo-customary land delivery system discriminate against vulnerable groups such as those people who are orphans, are elderly or who have contracted AIDS/HIV?

There is no evidence that this may be the case. The system itself does not discriminate, but the inability of vulnerable groups to participate becomes increasingly questionable. Vulnerable groups are supported by the state through national pensions. Although the monthly pension amounts are below the poverty line, it can safely be assumed that the income is an important contribution to the overall household income. Therefore, vulnerable individuals are integrated into the households and their financial resources are accessed for the common good. The issue is one of coverage. In case of old age categories, coverage in Namibia is over 90%. Thus, elderly people are integrated into the households. With orphan and foster parent grants, as well as disability grants the situation is different. Coverage may not even reach the

³⁷ Becker, H (1995).

25% mark. Therefore these beneficiaries are definitely vulnerable, in particular in the light of fast growing numbers of orphan headed households due to HIV/AIDS related deaths.

SECTION 5: How do neo-customary actors and democratically constituted governments interact, particularly at the local/municipal level?

5.1 What institutional and legal framework permits customary leaders' participation in decision-making regarding urban development and housing / infrastructure programmes?

In responding to this questions, the relationship between customary actors in Oshakati should be viewed in a historical context of development, informed chiefly by the design and control of colonial powers in Namibia.

At present, the relationship between the state and traditional authorities is largely a political one. After independence the Namibian state was subjected to structural reorganisation. This saw the abolition of the ethnically based second-tier administrations enforced by the South African regime. Traditional leaders who were part of those structures and, hence, part of the colonial State, were directly affected.

The introduction of Regional Councils as *de jure* rural local Government is perhaps the most significant aspect of postcolonial state-building to have affected the institution of traditional leadership: in effect, all administrative powers previously allocated to traditional authorities were transferred to the newly established Councils. Together with the Traditional Authorities Act, the introduction of Regional Councils effectively saw the subordination of traditional authorities to the structure of the State. According to Christiaan Keulder (2000), the legislation dealing with rural, local administration does not make formal provision for the inclusion of traditional leaders into State structures. The only official role reserved for traditional leaders in the administration of the rural areas is that of supporting State structures.

Section 12(1) and (2) of the Traditional Authorities Act is clear about this relationship that ought to exist between traditional authorities and other organs of State:

In the performance of its duties and functions and exercise of its powers under customary law or as specified in this Act, a traditional authority shall give support to the policies of the central Government, regional councils and local authority councils and refrain from any act which undermines the authority of those institutions as established by law. Where the powers of a traditional authority or traditional leader conflict with the powers of the organs of the central Government, regional councils or local authority councils, the powers of the central Government, regional council or local authority council, as the case may be, shall prevail.

The nature of this relationship is determined by the President through a political process in terms of the recognition of traditional leaders.

The weaknesses of the customary land tenure system particularly in peri-urban areas have brought about statutory land management within these areas. According to Professor Manfred Hinz, Dean of the Faculty of Law at the University of Namibia, the weakening of the fundamental principles of the customary land law breakdown of the trusteeship ethos have resulted in landlessness, homelessness, endemic poverty and general insecurity for women and men alike in peri-urban areas such as Oshakati. Land conflicts, protracted litigation and

adjudication failures, documentation bottlenecks and uncertainty are widespread problems with informal land markets.³⁸

The justification and objectives underpinning Government intervention in land administration can be summarised as follows:

- The satisfaction of 'public' interests, 'public' good or 'national interest';
- The correction of anomalies and problems in the customary sector, such as litigation, land disputes, unfavourable agricultural tenancies, etc.;
- The introduction of written records, through deeds and land title registration, to confer security and promote investment in landed property, through the use of registered documents for collateral purposes;
- The acceleration of development by easing land acquisition and documentation procedures.

These are noble objectives, worthy of support. However, the implementation of specific legislative instruments such as the Communal Land Act and the formation of Land Boards, suggests other unintended objectives, notably:

- The weakening of traditional and customary institutions and authorities;
- The stifling of traditional and customary land management functions, their influence and basis for economic and financial support;
- The neutralisation of political opponents by acquiring and/or vesting their lands, so that local revenues are not available to opposition parties or groups likely to destabilise the ruling government;
- Rewarding of political allies, top civil servants, the military and security forces to give them a stake in the sharing of state assets and to keep them quiet in the face of injustice to the silent majority;
- The exercise of absolute and corrupt power over land, people and the country's resources.

5.2 To what extent are the techniques and procedures of neo-customary land management compatible with democratic principles regarding representation? In other terms, is official recognition of customary authority compatible with the exercise of democratic power, particularly at the local/municipal level?

There is a clear distinction between neo-customary land management procedures and recognition of customary authority. As indicated throughout the study, the institutions and organisations (neo-customary actors) subscribe to democratic principles as embedded in the constitution. All committees, such as CDCs, the committees established through the decentralisation processes include all stakeholders and policy decisions are made in a democratic fashion.

5.3 In what ways has customary power been associated or integrated into 'modern' procedures of urban management and what is the real impact?

5.3.1 There is a high degree of community participation in urban management decision-making about land and service delivery. The issue is one of implementation. Feed-back to committees about measures taken and their outputs and outcomes remains poor. This has the

³⁸ ...

effect of frustrating the participation in committees and has led in many cases to the collapse of democratic structures.

5.3.2 The only real conflict regarding land claims exists with traditional homesteads and PTOs on town-lands in local authorities in communal land areas. In order to meet the development needs of the town, the Oshakati Town Council went about a deliberate town planning exercise, which saw the rezoning or previously settlement and animal grazing areas into industrial parks/zone and vice-versa. This situation has inevitably caused major uncertainty, unhappiness and insecurity among the Oshakati community. Therefore, assisted by a number of non-governmental organisations (NGOs) and community development organisation (CDOs), Oshakati Town Council is relocating families and even communities to new areas where they now have title to the land.

To aid this process, Government of Namibia promulgated Policy Guidelines approved by Cabinet. These guidelines are only applicable in cases where occupants of land within the Local Authority boundaries have paid for occupational rights to the respective traditional leaders in the past (before December 1992) and exclude squatter families settling at random. Cabinet has resolved that Four Options be offered for choice of the effected, as follows:

- Two erven be transferred to the occupant, one of which will include the main building of the homestead and another one bordering that erf, which the owner can sell after it has been serviced;
- One serviced erf, which includes the main building of the homestead plus N\$ 2000 for relocation in another area;
- A cash amount of N\$ 5000 with the Local Authority providing transport for relocation of the family to a new site;
- Payment of N\$ 2000 per ha of land, which is used for cultivation plus N\$ 250 per square meter for buildings constructed with bricks and cement that have a roof of sheeting. Payment of N\$150 per square meter in the case of structures constructed with traditional materials. The local Authorities should also provide transport for relocation purposes.

During an interview with five local women from Oshakati who have been uprooted and resettled to another part of the city, albeit for better living conditions, they prefer the statutory process, as it is more transparent. They insist that the customary land delivery process has no equity, transparency and accountability, as it concerns the 'disposal' of land, nor the distribution of benefits. Therefore, customary land management system is not seen as a viable alternative, especially in urban areas.

LIST OF REFERNCES

(*= most relevant and/or selected town specific)

Frayne B; and Pomuti A, (1997): Oshakati Status Quo Report, Discussion document for the Development of a Community Support Programme by IBIS (WUS-Denmark), Oshakati and Oshana Region, Oshakati, Namibia

D'Engelbronner-Kolff M, (2001): A Web of Legal Cultures: Dispute Resolution Processes amongst the Sambyu of Northern Namibia, Maastricht, Netherlands

Devereux S; Melaku-Tjirongo E; and Nearaa T, (1993): Urban Situation Analysis: A Study of Five Namibian Towns, Windhoek, Namibia

* Egumbo P; and Joas S, (1997): The Limits of Governing African Cities in a Context of Globalisation and Complexity, The Example of Oshakati Town, (unpublished)

Gold J, (2002): Report on Program of Celebrations for World Habitat Day and Launch of Secure Land Tenure, Windhoek. Namibia

Government of the Republic of Namibia (2003): 2001 Population and Housing Census, National Report, Basic Analysis with Highlights, Windhoek, Namibia

* Haldrup N, (1995): Land Tenure Issues in Context of Informal Settlements, IBIS Namibia, Windhoek, Namibia

* Hangula L, (1993): The Oshakati Human Settlement Improvement Project: The Town of Oshakati – A Historical Background, University of Namibia, Windhoek, Namibia

Hansmann P, et al, (????): Manual for Local Authority Councillors in Namibia, funded by Friedrich Ebert Stiftung, Windhoek, Namibia

Hinz M, (1995): Customary Land Law and the Implications for Forest, Trees and Plants (final report), Faculty of Law, University of Namibia, Windhoek, Namibia

Hinz M, assisted by Joas S, (2003): Customary Law in Namibia: Development and Perspective, Paper No 50, Centre for Applied Social Sciences, Windhoek, Namibia

Hinz M, (2003): Without Chiefs there would be no Game: Customary Law and Nature Conservation, Centre for Applied Social Sciences, Windhoek, Namibia

Hinz M; and Becker H, (1995): Marriage and Customary Law in Namibia, Paper No 30, Centre for Applied Social Sciences, Windhoek, Namibia

Hoejgaard P; Holm J; and Christensen S, (1994): Report on the Workshop – How to Provide Secure Tenure for Informal Settlers, 6-8 June 1994, prepared for the Ministry of Lands, Resettlement and Rehabilitation, Windhoek, Namibia

Hokans J, (1994): Report on the Consultative Workshop with NGOs on the National Shelter Sub-strategy”, 27-28 April 1994, hosted by the Ministry of Regional and Local Government and Housing, funded by Ford Foundation, Windhoek, Namibia

Jacobs R; and Egumbo P, (1994): Lessons in Urban Governance: A Case Study of Housing Policy and the Housing Situation in Namibia, Urban Trust of Namibia, Windhoek, Namibia

Keulder C, et al, (2000): State, Society and Democracy, A Reader in Namibian Politics, Windhoek, Namibia

Ministry of Lands, Resettlement and Rehabilitation, (1996): Discussion paper on Land Management and Local Level Registries, Windhoek, Namibia

National Housing Action Group; Urban Management Department of IHS (Netherlands); and Urban Trust of Namibia, (2001): Community Based Land Management, Module ULUM 16 - Urban Land Use Management, Windhoek, Namibia

Mendelsohn, J; Jarvis, A; Roberts, C; and Robertson, T (undated): Atlas of Namibia, A Portrait of the Land and its People, Windhoek Namibia

Molokomme A, (1995): Legislating in Matters of Customary Law, Issues of Theory and Method, Windhoek, Namibia

* Muller A, (2003): Secure Land Tenure in Namibia – Paper prepared for the Association of Local Authorities in Namibia 53rd Annual Congress, 10-11 July 2003, Ondangwa, Namibia

* Nghikembua S, (1996): Discussion Paper Written in Fulfilment of the Recommendations of the Planning Mission of the Documentation of OSHIP, November 1995, IBIS Namibia, Windhoek, Namibia

* Oshakati Human Settlement Improvement Program (OHSIP), (1996): Upgrading of Shanty Areas in Oshakati – Namibia Best Practice Report, Windhoek, Namibia

* Oshakati Human Settlement Improvement Project, (2000): Is there a future for informal settlements?, Oshakati, Namibia

Republic of Namibia, (2001): 2001 Population and Housing Census, National Report, Basic Analysis with Highlights, Central Bureau of Statistics, Windhoek, Namibia

Swilling M, (1995): Building Democratic Local-Urban Governance in Southern Africa, A Review of Key Trends, University of Witwatersrand, South Africa

* Tvedten I; and Hangula L, (1993): The Oshakati Human Settlement Improvement Project: A Preliminary Socio-Economic Assessment, University of Namibia. Windhoek, Namibia

* Tvedten I; and Pomuti A, (1994): The Oshakati Human Settlement Improvement Project: A socio-economic baseline study, SSD Discussion Paper No 9, University of Namibia, Windhoek, Namibia

Tvedten I; and Mupotola M, (1995): Urbanisation and Urban Policies in Namibia – A discussion paper prepared for the Annual Meeting of the Association of Local Authorities in Namibia, July 1995, SSD Discussion Paper, No 10, University of Namibia, Windhoek, Namibia

INTEXT OF RELEVANT LAWS / LISGISLATION

Constitution of the Republic of Namibia, Windhoek, Namibia, 1991

Compensation Policy, date stamped 2003 -05- 28, Ministry of Regional, Local Government and Housing

Council Resolution on Land Compensation: Ongwendiva – CM: 36.1/2003, Ongwediva, Namibia

Council of Traditional Leaders Act 13 of 1997, Ministry of Regional, Local Government and Housing, Windhoek, Namibia

Council of Traditional Leaders Act 63 of 1998, Ministry of Regional, Local Government and Housing, Windhoek, Namibia

Council of Traditional Leaders Amendment Act 31 of 2000, Ministry of Regional, Local Government and Housing, Windhoek, Namibia

Communal Land Reform Act 5 of 2002, Ministry of Regional, Local Government and Housing, Windhoek, Namibia

Communal Land Reform Act 5 of 2002, Ministry of Regional, Local Government and Housing, Windhoek, Namibia

Decentralisation in Namibia, The policy, its development and implementation 1998, Ministry of Regional, Local Government and Housing, Windhoek, Namibia

Decentralisation Enabling Act 33 of 2000, Ministry of Regional, Local Government and Housing, Windhoek, Namibia

* Laws of Kwambi, contained in Hinz M, (1995): (*Ooveta dhOshilongo shUukwambi*) drafted by Chief H Iipimbu, the subtitle of the compilation refers to the laws as the laws from 1950 to 1995

Local Authorities Act 23 of 1992, amended by Local Authorities Amendment Act of 2000, Ministry of Regional, Local Government and Housing, Windhoek, Namibia

Namibia National Housing Policy, 1991, Windhoek, Namibia

National Housing Development Act of 2000, Ministry of Regional and Local Government and Housing, Windhoek, Namibia

National Housing Enterprise Amendment Act of 2000, Ministry of Regional, Local Government and Housing, Windhoek, Namibia

Policy Guidelines on Handling of Land Matters in all Declared and to be Declared New Towns and Villages, Land Sold by Traditional Leaders, Cabinet Resolution, January 1996, Windhoek, Namibia

Regional Councils Act 22 of 1992, Ministry of Regional, Local Government and Housing, Windhoek, Namibia

Townships and Division of Land Amendment Act of 2000, Ministry of Regional, Local Government and Housing, Windhoek, Namibia

Town Planning Amendment Act of 2000, Ministry of Regional, Local Government and Housing, Windhoek, Namibia

Traditional Authorities Act 25 of 2000, Ministry of Regional, Local Government and Housing, Windhoek, Namibia

* Uukwambi Laws (Ooveta dhOshilongo shUukwambi) (1998): The Laws of the Uukwambi, Oshakati, Namibia

LIST OF PEOPLE INTERVIEWED / CONSULTED

(in no specific order)

1. Mr Obed Muyoba, Regional Development Planning Officer: Oshana Region, Private Bag 5543, Oshakati, Namibia
2. Mr Ignatius Mwanyekange, Chief Survey Officer: Natural Resources Information Services, Ministry of Lands, Resettlement and Rehabilitation, Private Bag 5571, Oshakati, Namibia
3. Chief I Herman Ipumbu, Chief Headman of the Uukwambi: Uukwambi Traditional Authority, Private Bag 5515, Oshakati, Namibia
4. Mr Vilho K Nghipodoka, Deputy Director: North-West Regional Office, Ministry of Land, Resettlement and Rehabilitation, Private Bag 5571, Oshakati, Namibia
5. Mr Isreal Shikongo, Project Coordinator: IBIS – Oshakati office, P O Box 613, Oshakati, Namibia
6. Mr Orestes Shilungo, Town Planner: Oshakati Town Council, Private Bag 5530, Oshakati, Namibia
7. Mr Hendrick Steenkamp, Building Inspector: Oshakati Town Council, Private Bag 5530, Oshakati, Namibia
8. Mr Pius Shikongo, Technical Assistant: Oshakati Town Council, Private Bag 5530, Oshakati, Namibia
9. Mr Onesmus Shilunga, ...: Opindi Centre, ..., Oshakati, Namibia
10. Chief Uunona Amwaalwa, Senior Counsellor: Uukwambi Traditional Authority, ..., Oshakati, Namibia
11. Mr Jack Kapolo, Planning Officer: Ongwediva Town Council, Private Bag 5549, Ongwediva, Namibia
12. Chief Sakaria Imalwa Andreas, Headman: Onamula area, Uukwambi Traditional Authority, P O Box 424, Oshakati, Namibia
13. Chief Paulus Kamanya, Headman: Impumbu Village, Uukwambi Traditional Authority, ..., Oshakati, Namibia
14. Ms Aully Shinana, Community Development Officer: Oshana Region, Private Bag 5543, Oshakati, Namibia
15. Ms Emilia Nakalenda, Member: Oshakati Urban Steering Committee, (Onkandjengendi Settlement), Private Bag P O Box 631, Oshakati, Namibia

16. Ms Beata Shehama, Member: Community Development Committee, (Onkandjengendi Settlement), P O Box 631, Oshakati, Namibia
17. Ms Cornelia Jeremia, Community member: relocated community member to Onkandjengendi Settlement, P O Box 631, Oshakati, Namibia
18. Ms Rosalia Shiyuka, Community member: relocated community member to Onkandjengendi Settlement, P O Box 631, Oshakati, Namibia
19. Professor Dr Manfred O Hinz, Dean of the Faculty of Law / Director: University of Namibia / Centre for Applied Social Sciences, Private Bag 13301, Windhoek, Namibia
20. Mr Andreas Weinecke, Manager – Research: National Housing Enterprise, P O Box 20192, Windhoek, Namibia
21. Ms Uilke Kambuoua, Director: Directorate of Housing and Habitat, Ministry of Regional, Local Government and Housing, Private Bag 13289, Windhoek, Namibia
22. Mrs Anna Muller, Coordinator: National Housing Action Group (NHAG), P O Box 21010, Windhoek, Namibia
23. Mr Norman Tjombe, Lawyer: Legal Assistance Centre (LAC), P O Box 604, Windhoek, Namibia
24. Mr Werner Hillebracht, Head Librarian/Documentalist: Namibian Literature Database, National Archives, Private Bag 13250, Windhoek, Namibia
25. Telephonic conversation with Mr Vinson Hailulu, Former Town Clerk: Oshakati Town Council; and Former Chief Executive Officer, City of Windhoek, currently an independent consultant, ..., Windhoek, Namibia

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

LE CAS DE KAMPALA, UGANDA

Auteur : Y. Okulo-Epak

**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.**

Document de travail : ne pas diffuser et ne pas citer sans l'autorisation du PRUD

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 :

Benoît Allanic
Gaële Goastellec
Rasmus Precht.

Cette étude de cas constitue l'une des 9 études réalisées dans le cadre du programme de recherche dans les pays suivants : Afrique du Sud (Gauteng & North West Province, Mpumalanga, Durban Metropolitan Area), Bénin (Cotonou & Porto-Novo), Cameroon (Yaoundé) , Ghana (Kumasi) , Kenya (Nairobi) , Namibie (Windhoek), Sénégal (Dakar), Tanzanie (Dar es Salaam) et Ouganda (Kampala).

1.0 INTRODUCTION

As an important case because it serves sections of what is by far the largest urban area in Uganda, this study has examined the delivery of land by the Buganda Land Board. This Board acts on behalf of the Kabaka who is the traditional leader of the Buganda people, and it is the rights held by the Kabaka to extensive lands surrounding earlier boundaries of the Municipality of Kampala that are transferred to users by the Board. In addition, land delivery in one area of the nearby municipality of Entebbe was examined where the Buganda Land Board is not involved.

The operations of the Buganda Land Board became the focus of the study because of its obvious links to customary origins and its scale of land provision for urban use.

2.0 METHODOLOGY

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

1. Literature

Studies of land delivery and tenure were examined for their contributions on this subject. Unfortunately, relevant literature was not found on urban land delivery after the critical changes brought about by legislation since 1995. Available studies do provide some evidence and description of urban land delivery operations before then that can be called neo-customary.

2. 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 public land and customary land.

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

3.1 THE GENERAL ASPECTS

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

(i) While they are familiar with customary land tenure, the concept of a neo-customary urban land delivery system is not recognised among those who manage urban land or those who use urban land.

(ii) If a neo-customary system is distinguished by having one or both of the following characteristics:

- 1 land rights are involved that were delivered by a customary system to the party that is disposing of them and it is therefore expected that these rights will be defended by the customary authorities against any counter claims;
 - 2 the land rights involved are delivered by a system that uses practices taken from customary systems in order to give confidence that a claim will be supported by others,
- there is no evidence of neo-customary land delivery systems currently operating in the urban areas of Uganda, including Kampala and Entebbe.

In explanation of this conclusion, two matters must be considered. The first of these are the effects of the 1995 Constitution and of the Land Act, 1998. These vested people with ownership in land through:

- Customary tenure. These lands are found to be owned communally and individually in various parts of the country. Nationally, the majority of land ownership was in this category, but it at the time of the 1995 Constitution very little land in or near to Kampala was held in customary ownership.
- Leasehold tenure. Some of these lands are encumbered by tenants.
- Freehold tenure. Some of these lands are also encumbered by tenants.
- Mailo land tenure. These are of two categories, official and private Mailo. They are also generally encumbered by tenants.

Most importantly for the existence today of neo-customary land tenure in or near to urban areas, the Land Act 1998 gave untitled freehold rights to those who occupied customary land. As a consequence, where this applies to land used for urban purposes, a claim to these rights is now supported by the State and there is no need for recourse by the claimant to the support of customary social relations or to simulations of these relations. In other words, the holder of these rights does not need to call upon a customary authority or even a suggestion of it in order to obtain defense for a claim.

The second matter to be considered is that the lands of the Kabaka of Buganda in and around Kampala are held as freehold as a consequence of actions taken by the British colonial government. These are mailo lands. Consequently, the Buganda Land Board leases freehold land rights to individuals, and once again, the result is that the rights given by the Board will be defended by the State through the laws of the land. There is no need to call upon the customary authority of the Kabaka to support a claim.

As noted above, many land claims are encumbered by tenants upon the land who can now call upon the State to defend their rights. In recent times, but before the Land Act 1998, there were many cases of occupants of land with rights delivered by customary systems who remained on land after the interests in that land were acquired by other parties. These occupants were not compensated and evicted from the lands. Where the lands became useful for urban purposes, such occupants constructed housing and often subdivided the plot to transfer excess lands to others who would develop them. Informal agreements were used for these transfers.

Such practices have served the needs of many people who are poor. As farmers they have obtained tenancy rights through customary systems and have subsequently used these rights for urban housing for themselves and/or have rented or sold some of these rights for rental or capital gain. It is reported that many, apparently following strategies or tactics for dealing with their poverty, have transferred all of their rights and then obtained new tenancy rights further away from a city or town. Whether housing the original tenant or providing plots or houses for others to rent, these practices are said to have provided land for housing substantial numbers of urban poor. In their character, they appear to satisfy one of the characteristics stated above and consequently can be seen to be elements of neo-customary urban land delivery systems.

These practices continue today, but the claims of such tenants are now supported by the State through the Land Act 1998. It is not known how much these tenants in practice currently look to the State to defend their claims rather than to the traditional authority from which their claims originated. Nevertheless, because the possibility of State backing exists since 1998, any residual belief in customary support is now redundant and would seem to make the continuation of the prior neo-customary urban land delivery system an illusion and of no practical value for the future. Of course, use of the State mechanisms for supporting tenure could prove to be more costly, baffling and time consuming than the alternative of appealing to traditional authorities, leading to a continuation of dependence upon customary links by some people, especially those who are poor. Time will tell.

(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 gets 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.**

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

LE CAS DE DAKAR, SÉNÉGAL

Auteur : Rasmus Precht

Rasmus.precht@gmx.de

**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.**

Document de travail : ne pas diffuser et ne pas citer sans l'autorisation du PRUD

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 :

Benoît Allanic

Gaële Goastellec

Rasmus Precht

Cette étude de cas constitue l'une des 9 études réalisées dans le cadre du programme de recherche dans les pays suivants : Afrique du Sud (Gauteng & North West Province, Mpumalanga, Durban Metropolita Area), Bénin (Cotonou & Porto Novo), Cameroon (Yaoundé), Ghana (Kumasi), Kenya (Nairobi), Namibie (Windheok), Sénégal (Dakar), Tanzanie (Dar es Salaam) et Ouganda (Kampala).

.precht@gmx.de

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

La coutume foncière pratiquée avant l'arrivée des colonisateurs

Comme dans beaucoup de sociétés traditionnelles Ouest africaines, pour les Wolof, une des principales ethnies de l'actuel Sénégal, la terre était vue comme un don des dieux, ce qui justifie sa sacralité et en fait ainsi un objet de culte. Elle ne pouvait être appropriée *individuellement*, dans le sens occidental. Les modes d'accès au sol s'opéraient par les procédés du feu et de la hache, comme l'explique Mamadou Niang :

« Le premier occupant (Lamane) est maître de la terre ayant délimité le premier son espace par le feu. Ce premier acte fonde le droit éminent qui n'est pas un droit individuel mais un droit communautaire appartenant à une lignée (famille). Le deuxième procédé par lequel les Wolof accèdent à la terre est le droit de hache (Semin en wolof). Il s'agit d'un droit d'usage concédé par le premier occupant à un exploitant (titulaire du droit de hache) » (Niang 1996, 7).

Le « maître de la terre » était un responsable parental qui gérait les terres familiales, restant ainsi indivis et inaliénables. Pour autant, le droit de la hache fut un droit héréditaire stable, soit un droit d'usage sur le sol pouvant se transmettre aux héritiers s'ils continuaient de payer certaines redevances annuelles au maître de la terre. Par redevances, on entend une série de prestations obligatoires sous forme de cadeaux. Dans ce système traditionnel, la vente était donc exclue, mais pas le don dans le cadre de transmission par voie d'héritage (Niang 1996, 7).

La presqu'île du Cap-Vert, actuelle implantation de l'agglomération de Dakar, était depuis la fin du 17^e siècle peuplée par les Lébou, un sous-groupe apparenté aux Wolof. Ils vivaient en villages, leurs principales activités étant la pêche et l'agriculture. En 1801, les Lébou prirent leur indépendance du royaume du Cayor et s'organisèrent en république dirigée par un Serigne, chef suprême détenant le pouvoir religieux, politique et militaire. Dans ces fonctions, il était assisté par trois ministres chargés du peuple, du culte et de l'économie ainsi que par deux assemblées de notables, les « *Diambours* ».

La terre appartenait à l'ensemble de la communauté. Chaque famille, en fonction de sa taille, disposait d'un lot qui lui était affecté et dont elle pouvait jouir de la propriété absolue. Les autorités politiques n'exerçaient sur ces terres familiales aucun droit, les frais de gestion de l'Etat lébou étant assurés par des lots spécialement affectés à cet usage, et qui pouvaient d'ailleurs au besoin, être en partie redistribués.

Dans cette société, la terre fait partie des relations économiques et sociales entre les individus et la société et il n'existe aucune distinction entre les aspects économiques et sociaux de ces relations (M'Baye 1996, 9-10). Cette conception du mode de gestion foncière des terres de l'agglomération par les Lébou va constituer une dualité conflictuelle avec le système foncier occidental, instauré par les colonisateurs. Ce système sépare les relations économiques et sociales et considère la terre comme un bien et un facteur de production. La

confrontation des deux systèmes fonciers, droit coutumier et droit moderne, s'est perpétuée avec la politique foncière répressive des gouvernements du Sénégal indépendant.

Filière coutumière

Le système coutumier traditionnel ne connaît pas de vente de terrains. Dans les zones urbaines du Sénégal, le système coutumier au sens strict du terme n'est plus en vigueur, excepté dans certaines enclaves comme les villages traditionnels de l'agglomération dakaroise³⁹. Les autorités traditionnelles - notamment le chef suprême de la confrérie religieuse des Lébou, le Khalife Général des Layènes⁴⁰, installé dans le village de Cambérène, et les Djarafs, chefs des autres villages⁴¹ - ont refusé de reconnaître la loi de 1964 supprimant les droits fonciers coutumiers. Ils ont poursuivi les attributions foncières supervisées par les notables et le *cadi*⁴² dans les villages traditionnels de l'agglomération. En 1970, un arrêté⁴³ accordait un régime particulier aux quartiers dits *villages traditionnels* pour apaiser les différends entre l'Etat et les propriétaires terriens lébou. Le noyau central reste non immatriculé, donc domaine national. Y vivent, sur des grandes parcelles, un nombre élevé de personnes attachées à la concession familiale. Il y est pratiqué, jusqu'à ce jour, une gestion foncière coutumière (M'Baye 1996, 29). La zone périphérique du village présente une mosaïque de terrains à statuts fonciers différents (Sy Sall, Ndiaye et Sané 1994, 16). Mais le système coutumier peut varier d'un village à l'autre. Le sol de Cambérène, siège du Khalife Général des Layènes, est géré par celui-ci, et cet état de fait est accepté par la population villageoise. Le Khalife s'est manifesté jusqu'à présent en tant que principal opposant à l'immatriculation de l'occupation des terres de « son » village dans le cadre d'un programme de régularisation foncière (Wehrmann 1999, 5).

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

1.2.1. 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 ?

Filière néo-coutumière

Dès qu'une vente monétaire de terrains par les propriétaires coutumiers est réalisée, la logique néo-coutumière apparaît. La filière néo-coutumière à Dakar intègre tous les acteurs et toutes les pratiques qui se revendiquent directement ou indirectement de la coutume foncière originelle. Les ventes de terres coutumières à grande échelle ont commencé dans les années précédant la loi sur le domaine national de 1964 (M'Baye 1996, 29). À cause de leur ignorance des « *arcanes de la procédure administrative* » (Fall 1986, 124), de nombreux

³⁹ Aujourd'hui il existe une dizaine de ces villages traditionnels dans les départements de Dakar et Pikine-Guediawaye. On distingue dans la banlieue occidentale de Dakar, les villages traditionnels de Ouakam, N'gor et Yoff ; dans la banlieue orientale Cambérène, Hann-Pêcheur, Thiaroye-sur-Mer, Yembeul, Keur Massar, Malika et Mbao. Les villages traditionnels sont très répandus dans le Département de Rufisque (cf. M'Baye 1996, 22 ; Ndiaye 1991, 23).

⁴⁰ La majorité des Lébou appartient à cette confrérie fondée vers la fin du 19e siècle par SEYDIMA LIMAMOULAYE (M'Baye 1996, 22 ; Mbow 1992, 102).

⁴¹ Le Djaraf assume officiellement la fonction de Chef du village à l'instar des villages ruraux (Mbow 1992, 110).

⁴² tribunal musulman

⁴³ Arrêté n° 6228 du 26 mai 1970

propriétaires lébou ont préféré céder leurs terres à des individus habitués à se confronter à l'administration. D'où les prix bas qui déclenchaient un « *land rush* » (Gaye 1992, 104) : les aspirants propriétaires Dakarois, dont des spéculateurs fonciers, ont saisi cette « *chance inespérée* » et acheté des terrains aux Lébou (Vernière 1973, 111). Pour la plus grande partie de ces ventes, il s'agissait de transactions non autorisées par l'administration puisqu'il n'existait pas de titres de propriété⁴⁴. Ces transactions foncières concernaient majoritairement les terrains non immatriculés, mais dans une moindre mesure aussi, le domaine de l'Etat ainsi que des titres fonciers privés (Ndiaye 1991, annexe)⁴⁵.

Ce « *land rush* » constitue l'origine d'une spéculation foncière dans le cadre d'un marché foncier informel très dynamique jusqu'à ce jour (M'Baye 1996, 29), marquant ainsi l'amorce d'un système foncier néo-coutumier. La vente de terres par les propriétaires coutumiers se poursuit jusqu'à présent et constitue le principal accès des pauvres au sol urbain.

Filière informelle

La distinction entre « *néo-coutumier* » et « *informel* » est difficile à saisir du fait qu'un quelconque acteur foncier peut justifier de ses liens avec la propriété coutumière, comme l'exprime Ciré Sall, ancien Directeur des Domaines : « *il existe ceux qui appliquent la coutume parce que ça les arrange* »⁴⁶.

La personne qui a acheté un terrain au propriétaire coutumier, ou dans le cas de revente, auprès d'un spéculateur de la première génération, n'opère plus dans la logique coutumière. Mais dans la logique d'un droit non écrit, le terrain lui appartient puisqu'il l'a acheté et payé (dans une transaction en présence de témoins). Étant donné qu'il a obtenu la parcelle de la part du précédent propriétaire, il est désormais le nouveau propriétaire. Cette propriété ne se fonde pas sur l'immatriculation formelle de son nom, mais sur une propriété qui remonte au système coutumier. Le nouveau propriétaire rentre, si on veut, dans le système néo-coutumier dont la propriété est indirectement justifiée par l'ancienne propriété coutumière.

Outre l'achat « *correct* » d'un terrain auprès d'un propriétaire coutumier, il existe des cas où des « *aventuriers* » revendent des terres dont ils sont devenus « *propriétaires* » en les usurpant afin d'en tirer une rente (Fall 1986, 133). Dans le cas où ce propriétaire auto-déclaré se revendique de la coutume, il se sert de la coutume comme prétexte pour faire des affaires. Sans justification coutumière indirecte, une telle transaction peut être considérée illégale et intègre une logique davantage informelle que néo-coutumière. Mais le cas devient plus compliqué si l'« *aventurier* » se réjouit de la protection informelle d'un Lébou qui l'a aidé à obtenir la terre (Fall 1986, 133). Ne se retrouve-t-il pas aussi dans une logique néo-coutumière ?

⁴⁴ Cela ne s'applique pas dans le cas où le propriétaire coutumier avait réussi à immatriculer le terrain à son nom. Il est ainsi devenu propriétaire selon le droit moderne écrit. La revendication coutumière devient obsolète, sauf dans le cas où le propriétaire coutumier qui avait vendu le terrain pour la première fois n'y avait pas le droit au sein de sa famille, et que cette dernière remet en cause l'aliénation de son patrimoine par un membre familial.

⁴⁵ Dans le cas des terrains faisant partie du domaine de l'Etat, les transactions foncières illicites concernent souvent des zones où est prévue l'installation des infrastructures publiques ou des sites grevés de servitudes (d'emprises d'autoroute, de lignes à haute tension) ou impropres à l'habitation, par exemple quand il s'agit des zones inondables.

⁴⁶ Lors d'un entretien le 18 mars 2002.

Il existe des cas dont la justification ne relève pas de la propriété coutumière. Citons par exemple le cas d'un maire d'une Commune d'Arrondissement⁴⁷ : il fait lotir et met en vente des parcelles sans l'accord de l'Etat, ou depuis la décentralisation, de la Commune. Il s'agit là d'une pratique informelle sans justification coutumière. On connaît également le cas des lotisseurs clandestins sur des terrains immatriculés au nom d'un propriétaire privé (titres fonciers privés), lébou ou non lébou. La carte de Pikine Irrégulier montre bien que dans la zone couverte par des quartiers irréguliers se trouvent des titres fonciers. Par conséquent, des lotissements réguliers et irréguliers coexistent, par exemple à Wakhinane dans la zone de Pikine Irrégulier, ou encore à Grand Yoff, notamment dans le quartier d'Arafat (Ndiaye 1991, annexe). Cette pratique de lotissement clandestin relève alors d'une filière informelle de production foncière sans avoir nécessairement de liens avec la coutume.

1.2.2. 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 ?

Une telle distinction demeure théorique face à la réalité de la pratique. La Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture (DUA) du Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire (MUAT) ne distingue que deux catégories de propriétaires fonciers : « *les réguliers et les irréguliers. Les réguliers occupent légalement leur terrain et sont détenteurs de titre foncier, permis d'occuper ou de bail emphytéotique. Les irréguliers s'installent sans l'obtention d'une autorisation administrative préalable* » (MUAT-DUA 2001, 54). Sur cette base, la DUA ne connaît que deux formes d'habitats : régulier⁴⁸ et irrégulier. Il paraît donc impossible de faire une distinction entre les zones d'origine néo-coutumière et celles d'origine plutôt informelle⁴⁹. Mais il existe une distinction dans la catégorie « *irrégulier* » entre « *habitat spontané* »⁵⁰ et « *type villageois* ». Les villages traditionnels sont classés par les autorités urbaines comme « *quartiers informels* » à cause de leur statut foncier majoritairement irrégulier et des mêmes insuffisances d'équipement et d'infrastructures que l'on trouve dans les quartiers irréguliers⁵¹. Dans les deux cas, l'installation des habitations a été faite sans l'obtention d'une autorisation administrative préalable.

Les données disponibles couvrent alors l'habitat issu des pratiques « *informelles* » et non pas « *néo-coutumières* ». Pour déterminer si l'origine d'un quartier informel relève plutôt

⁴⁷ Les Communes d'Arrondissement ont été créées dans le cadre de la politique de décentralisation (www.1.cyg.sn/safefod/htm « La décentralisation au Sénégal »). Dans chacun des trois Départements de la Région de Dakar se trouvent une ou plusieurs Communes (ou Villes). Département Dakar : Commune de Dakar ; Département de Pikine : Commune de Pikine et Commune de Guédiawaye ; Département de Rufisque : Ville de Rufisque. Chaque ville est découpée en plusieurs Communes d'Arrondissement. Le découpage des limitations de ses entités n'a pas été bien conçu : les Communes d'Arrondissements ne sont pas économiquement viables et ainsi n'ont pas assez de recettes pour effectuer des investissements.

⁴⁸ L'Habitat régulier est reparti en trois sous catégories : immeubles, habitat planifié, et habitat individuel type villa.

⁴⁹ La carte la plus récente « Utilisation des sols en 2001 » (MUAT-DUA 2001) reflète cette typologie appliquée par les autorités urbaines. Elle montre la répartition de seulement deux types d'habitat dans l'agglomération de Dakar : Habitat régulier et Habitat spontané/villageois. Une carte plus ancienne différencie au moins entre « principaux anciens villages lébou » dont la fondation remonte à l'époque pré-coloniale, et « espaces urbanisés illégaux non régularisés » dont l'origine est récente (Atlas du Sénégal 2000, 51).

⁵⁰ Au Sénégal, le terme « habitat spontané » est défini comme « tous les logements qui n'ont pas été construits par l'Etat ou par des sociétés immobilières privées, sans considération de la situation juridique des terrains sur lesquels ils ont été édifiés » (Sidibe 1990, 28).

⁵¹ Dans la pratique, ils sont souvent regroupés dans la catégorie « habitat spontané » ce qui paraît difficile, étant donné qu'ils ont tous précédé la création de Dakar et ont évolué selon un système d'habitat traditionnel. En fait, ils constituent la première forme d'habitat non planifié selon la méthode occidentale (Precht 2001, 26).

des pratiques informelles ou s'il y a un lien à la propriété coutumière, il faudrait mener une enquête sur la formation de tous les quartiers classés informels (sauf les villages traditionnels où le cas est clair). Une telle enquête exigerait une équipe qui interrogerait jusqu'aux ménages. L'étude la plus récente se fonde sur le dernier recensement de 1988⁵², qui a servi dans la programmation d'une nouvelle politique de restructuration et régularisation foncière (Ndiaye 1991). Mais l'objet de l'étude étant la proposition de mesures pour l'absorption de l'habitat spontané, l'angle ne portait pas sur les auteurs de ces quartiers ni sur leurs pratiques. Le rapport de Ndiaye fait surtout l'inventaire des quartiers à habitat spontané en décrivant les localités, le nombre respectif d'habitants, la destination de la zone, la nature juridique et le mode d'appropriation. Ce dernier constitue le seul indicateur postérieur à l'occupation pour avoir une idée des pratiques à l'origine du quartier : les occupations suite aux ventes illégales sur des terrains du domaine national proche d'un village traditionnel peuvent généralement être considérées d'origine néo-coutumière.

Dans ce qui suit, la référence aux données informelles sera justifiée par la définition du système néo-coutumier intégrant non seulement les pratiques coutumières et formelles, mais aussi les pratiques populaires informelles.

1.2.3. 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 ?

L'émergence des premiers habitats spontanés s'est faite entre quartiers lotis et villages traditionnels aux alentours de la ville coloniale dans la période de l'entre-deux guerres. Ainsi les villages péricentraux comme Ouakam, Yoff, Ngor et Hann ont été intégrés dans la ville. À partir de 1950, pour alléger les quartiers mal structurés ou trop denses, une couronne de cités et de lotissements autour de la ville planifiée a été aménagée. Pour pouvoir réaliser ces cités, il fallait libérer des espaces de l'habitat spontané. En opérant la politique de « *déguerpissement* »⁵³, les habitants de l'habitat spontané ont été déplacés vers Pikine, ville-satellite créée par les autorités urbaines à partir de 1952 à 12 km à l'est de la ville. Pikine est devenue « *l'éponge de l'urbanisme de bulldozer* » (Dubresson 2000, 50)⁵⁴ au même titre que Guediawaye à partir de 1970, un espace avoisinant. Ces lotissements administratifs n'ont pas suffi à loger tous les « *déguerpis* » et les migrants ruraux. Par conséquent, de nombreux quartiers irréguliers se sont développés dans l'extension de Pikine, appelées Pikine Irrégulier (Vernière 1973, 107-110). L'implantation incontrôlée des populations en quête d'un terrain abordable pour construire s'est surtout faite au-delà des limites Est de la zone urbaine, de part et d'autre de l'axe Thiaroye - Yeumbeul - Malika (Ndiaye 1991, 4)⁵⁵. L'occupation est partie du village traditionnel Thiaroye qui a été absorbé et intégré.

⁵² Recensement Général de la Population et de l'Habitat de 1988.

⁵³ Le déguerpissement désigne, dans le contexte sénégalais, les opérations menées par les pouvoirs publics pour libérer les terrains irrégulièrement occupés (Thioye 2000, 77). La politique de déguerpissement à grande échelle a engendré des coûts socio-économiques élevés. Elle n'a pas donné les effets escomptés : « (...) un bidonville supprimé en un endroit réapparaît toujours dans un autre, souvent dans les mêmes formes et avec la même ampleur » (Ndiaye 1991, 19).

⁵⁴ Pikine et Guediawaye sont situés autour des Niayes. Quelques zones sont frappées d'inondations régulières en hiver. En 1998, l'ensemble de Pikine-Guediawaye atteignait 1.045.000 habitants, constituant l'entité urbaine la plus peuplée au Sénégal (Dubresson 2000, 48).

⁵⁵ La partie du Plan Directeur d'Urbanisme de 1967 classée « zone rurale » avec règlement spécifique qui a pu servir de zones d'opérations d'habitat pour les premières années du nouveau Plan d'Urbanisme et où l'administration avait pu faire jouer plus facilement la loi sur le Domaine National, a été largement consommée par les populations échappant au contrôle des pouvoirs publics. « Le Plan d'Urbanisme de Dakar 2001 qui couvrait Dakar, Pikine et une partie du Département de Rufisque, a vu le phénomène s'amplifier, pour finalement devenir un problème majeur pour l'urbanisation de la Région de Dakar » (MUAT-DUA 2001, 56).

Faute d'une véritable distinction, les chiffres sur l'habitat informel donnent une idée de l'ampleur de la filière néo-coutumière dans le passé. Entre 1965 et 1972, la population des quartiers informels de Dakar a augmenté de 45% (World Bank 2002, 6-7). Entre 1982 et 1987 par exemple, 91% de la production totale de logement, ont été réalisés par la filière informelle (Gaye 1992, 107), et on peut donc supposer qu'une grande partie relève des pratiques néo-coutumières. En 2001, près de 900 000 habitants sur environ 2 500 000 (36%) de l'agglomération dakaroise⁵⁶ sont concernés par l'habitat informel, ce qui inclue « *habitat spontané* » et « *type villageois* » (MUAT-DUA 2001, 70). En 2001, l'habitat spontané a représenté près de 22%, le type villageois environ 16% de la surface de l'agglomération dakaroise occupée par l'habitat, ce qui donne un total de 38% d'informel.⁵⁷

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

Depuis l'indépendance, le secteur immobilier formel n'a jamais pu satisfaire la demande. Le secteur privé formel ne s'intéresse pas aux formes de production foncière destinées aux bas revenus puisque « *la recherche du profit y prime sur les considérations d'ordre social* » (M'Baye 1996, 64). Les lotissements publics comme les programmes Parcelles Assainies et ZAC (Zone d'Aménagement Concerté) sont hors de portée des plus pauvres, et quantitativement insuffisants. Dans ces « *lotissements administratifs* » comme celui de Parcelles Assainies à Malika, l'Etat joue le rôle de promoteur de terrains aménagés et équipés par ses soins. Ils sont beaucoup moins chers que ceux des opérateurs privés, mais l'accès reste fort délicat du fait du manque de transparence dans les attributions (M'Baye 1996, 65). Ces parcelles équipées sont subventionnées par les pouvoirs publics afin de les rendre financièrement plus abordables aux groupes de population à bas revenu. Mais des fonctionnaires spéculateurs chargés de leur attribution rachètent des parcelles produites dans les lotissements de l'Etat (ou des Communes) pour les revendre au prix du marché aux clients de leurs choix, encaissant ainsi les bénéfices réalisés grâce à la différence des deux prix. Ces *maîtres de la terre* sont souvent des descendants ou des parents des autorités coutumières, et sont maintenant motivés par le gain monétaire considérable (Mertins, Popp et Wehrmann 1998, 37). Ce phénomène, déjà légion depuis les programmes de logements sociaux des sociétés immobilières publiques comme la SICAP, se poursuit à présent dans le cadre de la décentralisation⁵⁸ (voir plus bas).

⁵⁶ L'agglomération dakaroise coïncide avec la Région de Dakar, constituée des trois Départements, Dakar, Pikine et Rufisque.

⁵⁷ Presque 90% des quartiers irréguliers et plus de 42% des villages traditionnels de l'agglomération sont concentrés dans le Département de Pikine. 35% des villages traditionnels se trouvent dans le Département de Rufisque, le Département le plus rural de la Région de Dakar (MUAT-DUA 2001, 68-70). Les réserves foncières dans l'emprise des villages péri-centraux étant devenues rares et chères, les champs des villages périphériques au front de l'urbanisation à l'est de Pikine Irrégulier constituent le principal lieu de production de parcelles en cours (GITEC 1998, Annexe C, 2 ; Wehrmann 1999, 4). Les extensions irrégulières les plus dynamiques se développent autour des villages traditionnels Keur Massar et Malika, et, dans une moindre mesure, aux alentours de Rufisque où se trouvent les plus grandes réserves foncières de la Région. L'ancien quartier spontané de Keur Mbaye Fall, implanté sur les anciens champs du village Thiaroye et situé en partie le long de l'autoroute Dakar-Thiès, constitue un bon exemple d'un site qui s'est densifié jusqu'au point de la saturation sur une dizaine d'années. Il est aujourd'hui complètement intégré dans la zone urbanisée.

⁵⁸ Ainsi, le procédé utilisé pour l'attribution des parcelles d'un lotissement communal à Ngor a provoqué des protestations de l'association des jeunes COPECS du village (*Le Soleil*, 20 novembre 2001).

Selon une étude du gouvernement, l'habitat planifié produit entre 1976 et 1988 par les promoteurs publics et privés⁵⁹ n'a pu couvrir que 7% des besoins globaux issus de la croissance démographique (Ndiaye 1991, 15). En 2000, cet écart énorme entre une demande très forte et une offre très limitée persistait sur le marché du logement formel : la demande avoisinait les 25 000 unités par an, alors que l'offre stagnait autour de 1 500 unités produites par les Sociétés d'aménagement foncier et immobilier, publiques ainsi que privées (MUAT-DUA 2001, 67). Les 1 500 unités ne couvrent donc que 6% de la demande. Face à cette faiblesse de la filière formelle, la filière néo-coutumière constitue aujourd'hui le principal fournisseur de terrains à bâtir dans la Région de Dakar.

1.2.5. Pouvez-vous estimer – si possible quantitativement - dans quelle mesure le système néo-coutumier répond à la demande de terrain pour l'habitat des plus pauvres (les 20% de la population urbaine ayant les plus bas revenus)? Si vous ne pouvez l'estimer, expliquez brièvement pourquoi.

Pour les 20% de la population urbaine ayant les plus bas revenus, le système néo-coutumier constitue sans doute le seul accès au sol urbain.

Pour 1.2.4. et 1.2.5., voir aussi 2.2.5. (plus de détails).

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 ?

Les acteurs animant les filières coutumières et néo-coutumières de gestion foncière peuvent être regroupés selon la phase à partir de laquelle ils interviennent dans l'activité de ces filières.

I. La production néo-coutumière de parcelles

Le lotisseur

Il s'agit, soit du propriétaire coutumier Lébou qui morcelle ou fait morceler une partie de ces tenures foncières familiales, soit d'un propriétaire de « *deuxième génération* » qui a acheté la terre auprès du Lébou.

⁵⁹ Cela inclue les programmes de logements sociaux ainsi que de parcelles assainies. L'opération des Parcelles Assainies de Cambérène, démarrée en 1973, marquait un changement dans la politique de l'habitat : l'objectif était de fournir 14 000 parcelles viabilisées, mais il fut plus tard revu à la baisse (10.500 parcelles). L'idée de base du projet était de faire accéder les classes les plus démunies au logement. Mais les « parcelles assainies » n'ont pu résoudre le problème. Le nombre insuffisant de parcelles produit et l'acquisition des parcelles par des couches plus aisées constituaient un problème, ce qui a amené à un glissement social du quartier de Parcelles Assainies. En outre, le taux de subvention était trop élevé pour permettre la répliquabilité à grande échelle (Sidibe 1990, 11).

Le géomètre

Le propriétaire du terrain (ou son mandataire) fait souvent appel à un géomètre d'occasion ou agréé pour le morcellement du terrain. Le géomètre se fait payer en parcelles du terrain qu'il morcelle.

Les sociétés prestataires de services

Dans le cas de lotissements municipaux, elles sont payées en parcelles pour l'aménagement.

II. La commercialisation des parcelles

Le revendeur-spéculateur

Mis à part les lotisseurs qui font commercialiser les nouvelles parcelles, il y a des propriétaires d'impenses qui revendent leurs terrains. Ainsi tout le monde peut être vendeur, même le nouvel arrivé qui construit sa maison, ou qui met en vente une partie de sa parcelle obtenue auprès du lotisseur.

L'intermédiaire/courtier

Souvent, la commercialisation des parcelles n'est pas assurée par le lotisseur (ou le revendeur) lui-même. Il fait agir un ou plusieurs démarcheurs courtiers dont la mission est de trouver de personnes en quête d'un terrain à bâtir. Généralement, des vieux tacherons en retraite reconvertis dans ce métier cherchent leurs clients dans les quartiers de Dakar, dans les usines et d'autres lieux fréquentés. Le courtier reçoit 5-10% du prix de la parcelle qu'il a « commercialisée » pour le compte de son « employeur » ; ou il lui est donné une parcelle pour toutes les dix parcelles vendues (Gaye 1992, 103). Dans le cas de revente d'une parcelle à l'intérieur d'un quartier informel établi, le courtier reçoit une commission de la part du vendeur qui s'élève entre 5 et 10% du montant global de la transaction (M'Baye 1996, 68).

Les garants

- chef de quartier
- représentant Groupement d'Intérêt Economique (GIE)
- autorités de la police, de la gendarmerie
- maire

Chaque intéressé fait venir deux témoins. En outre, le Chef de quartier et les notables du quartier dans lequel s'intègre le nouveau lotissement jouent les rôles de garants. Depuis l'amorce de la nouvelle politique de restructuration et de régularisation foncière de l'habitat spontané (cf. 3.3.2.), un nouveau garant a fait son apparition : le Groupement d'Intérêt Economique (GIE), mis en place sur l'initiative du maître d'ouvrage de ces opérations pour assurer la participation des populations à la restructuration et la régularisation foncière de leur quartier, notamment le recouvrement des coûts de l'opération. De part son statut de répondant du programme au niveau du quartier, le GIE bénéficie d'une très grande crédibilité (M'Baye 1996, 67). Dans les quartiers faisant l'objet de l'étude de M'Baye⁶⁰, le GIE prend une part active dans les transactions et le cachet du GIE fait foi sur les actes de vente, ce qui laisse croire à certaines personnes que les transactions foncières sont acceptées et reconnues par

⁶⁰ L'étude de M'Baye analyse les zones irrégulières de Sam Sam I, Sam Sam III et Dalifort, toutes localisées à Pikine et issues des lotissements coutumiers.

l'administration de l'Etat. A la fin de la procédure, une « *légitimation juridique* » de l'acte de vente est assurée par les autorités de la police, de la gendarmerie ou de la mairie, et, depuis peu, aussi par les élus locaux, qui certifient conforme les signatures des acteurs de la transaction

Les acquéreurs

- « *économiquement faibles* », en règle générale analphabètes, émigrants des villages, « *squatters* »
- intellectuels, souvent plus nantis que les vendeurs
- émigrés vivant en Europe ou aux Etats-Unis

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 :

2.2.1. 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 ?

Cf. 5.1. ; 3.3.3.

2.2.2. 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 transaction foncière dans la filière néo-coutumière

quartier à l'instar du chef de village. Souvent il est le chef du premier ménage qui s'y est installé ou son fils. Jusqu'en 1983, la fonction de chef de quartier se transmettait héréditairement. Depuis 1983, les chefs de quartier sont nommés par le Ministre de l'Intérieur sur proposition des Maires des Communes, ce qui a beaucoup politisé cette fonction. Selon la taille du quartier, il peut y avoir plusieurs chefs de quartier. Seuls ceux reconnus par le Ministre sont indemnisés : il s'agit des Délégués de quartier. Ils constituent donc le dernier maillon de la hiérarchie administrative du Ministère de l'Intérieur dans les zones urbaines au Sénégal (GITEC 1997, 74-75).

Outre sa responsabilité pour les affaires concernant la vie sociale dans le quartier, le chef de quartier joue un rôle clef dans la filière foncière néo-coutumière. Il se porte garant de l'acte de vente, intervient en tant que médiateur dans les litiges, et il vend des terrains en son nom ou en tant que courtier entre vendeur et acquéreur en mettant en valeur son réseau de connaissance. Dans les cas de litiges, par exemple quand la même parcelle est vendue à plusieurs acquéreurs, il intervient afin de résoudre le conflit. Ayant été garant d'une des deux transactions, il convoque une rencontre avec les témoins dans la maison du vendeur malhonnête et l'oblige à rembourser l'acquéreur qui a payé le prix le plus bas ou à lui affecter une autre parcelle (Gaye 1992, 103). Le chef de quartier assure ainsi une certaine gestion foncière de proximité, qui allège la charge de travail du tribunal, qui est d'ailleurs toujours débordé et, par conséquent, lent. En ce qui concerne son intervention dans les litiges, elle paraît donc compatible avec les logiques de gestion mises en œuvre par les pouvoirs publics.

2.2.3. 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 ?

Au Sénégal, il n'y a pas de reconnaissance formelle de la revendication ou du pouvoir néo-coutumier par les pouvoirs publics. Au contraire, il est supprimé par la loi de 1964. Comme je l'explique plus bas, il y a certes une reconnaissance a posteriori à travers la restructuration/régularisation des quartiers spontanés. Et il y a une reconnaissance indirecte et surtout sélective dans les cas où le pouvoir public doit négocier avec les Lebou quant à l'usage d'un terrain revendiqué par ceux-ci sur la base de la propriété foncière néo-coutumière. Mais la vente de terrains non immatriculés (=domaine national) n'est pas directement reconnue.

Pour tout cela, voir 3.3.2. et 3.3.4. et 4.1.2.

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

Le morcellement de la zone est fait par un géomètre d'occasion ou agrégé. Le géomètre se fait payer en parcelles du terrain qu'il morcelle. Depuis le début des activités foncières néo-coutumières, le géomètre joue un rôle stratégique dans la formation du futur quartier, car il est connu et reconnu, puisqu'il a accès aux outils techniques et réglementaires de l'urbanisme : il connaît le dernier Plan d'Urbanisme de Détail de la zone à morceler, ce qui est utile afin de savoir jusqu'où peut s'étendre le lotissement. Traditionnellement, le géomètre cherche un « *compromis satisfaisant entre les desiderata de son client et ce qu'il connaît des règlements de construction* » (Osmont 1984, 92). L'avantage de faire exécuter les travaux par un géomètre est que le quartier disposera d'une trame régulière. Dans le passé, les quartiers irréguliers, dont la trame a respecté un minimum de règles d'urbanisme, notamment le dégagement des voies, ont eu des meilleures chances d'être maintenus (M'Baye 1996, 24). Si

l'occupation du site se passe d'une façon anarchique, s'il n'y a pas d'espaces réservés aux rues et équipements publics, car le souci du propriétaire est de pouvoir loger le maximum de ménages possibles et réaliser le maximum de profit, le risque de déguerpissement se trouve être plus grand. Dans ce cas, l'ignorance des règles d'urbanisme est à l'origine de la promiscuité et de l'insalubrité qui va caractériser le futur quartier (Sidibe 1990, 30). Depuis la formation de Pikine Irrégulier à partir des années 1960, on observe ce phénomène de lotissements pseudo-professionnels qui conduit à une occupation quasi-coordonnée (Vernière 1973, 122).

Voir aussi 3.2.1.1.

2.2.5. 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 ?

La globalisation de l'économie est à l'origine de l'affaiblissement des ressources des ménages et des administrations au Sénégal et a fortement influencé la capacité de l'Etat de produire des logements et des parcelles aménagées. Cela a rendu la filière néo-coutumière plus importante.

Des ressources financières publiques insuffisantes

L'Etat s'est toujours engagé dans le secteur immobilier au travers de sociétés publiques comme la SICAP et SN/HLM (lancées dans les années 1950-60) ou encore l'HAMO et la SCAT-URBAM à partir des années 1980. Mais l'avènement de ces structures n'a pas permis, et ce malgré les efforts déployés, d'améliorer considérablement le sort des populations les plus économiquement vulnérables (M'Baye 1996, 48). L'échec du programme de logements sociaux est dû, en partie, au choc pétrolier. Intervenu au début des années 1970, ce dernier a entraîné le renchérissement des coûts de construction et a ainsi compromis le programme. Dès lors, ces sociétés ne sont plus en mesure d'offrir à la majorité de la population des logements décents ou des parcelles équipées, ce qui a contribué à l'agrandissement du fossé entre pauvres et nantis dans la ville. Outre le choc pétrolier, la politique d'ajustement structurel, imposée par la Banque mondiale et le FMI à partir des années 1980, a aggravé l'affaiblissement des ressources de l'Etat disponibles pour le développement urbain et l'habitat (Osmont 1995).

Nouvelles conditions économiques et sociales nées de l'ajustement structurel

Résultant également de la nouvelle politique d'austérité prescrite par les IFIs, la dévaluation du Franc CFA en 1994 a entraîné une hausse des prix des principaux produits de consommation courante, qui se traduit par la diminution des revenus réels des ménages. Auparavant, la catégorie des ménages à revenus moyens (soit 25% des ménages de la Région de Dakar) pouvait théoriquement accéder aux logements sociaux produits par SN/HLM et HAMO. Mais compte tenu des bouleversements économiques découlant de la dévaluation du Franc CFA, leur pourcentage « *s'est rétréci comme une peau de chagrin* » (M'Baye 1996, 54). Selon les institutions financières, comme la Banque de l'Habitat du Sénégal (BHS), les familles déclarées « *non solvables* » sont devenues plus nombreuses.

Même si le secteur formel produisait un plus grand nombre de logements, pour presque 3/4 des ménages, les coûts à payer et le salaire net minimum exigé pour accéder au logement planifié « *très économique* » seraient toujours trop onéreux, comme le montre une étude de M'Baye réalisée en 1996 faisant référence aux Programmes Promoteurs Financés par la Banque de l'Habitat du Sénégal-BHS (M'Baye 1996, 51). Il en est de même pour les deux projets actuels de production de terrains équipés, Parcelles Assainies à Malika et la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) de Mbao⁶¹. En outre, le candidat à l'achat d'une parcelle ou d'un logement formel doit franchir un parcours administratif aussi fastidieux que celui du lotisseur : la demande d'acquisition implique la constitution d'un dossier administratif très long à élaborer.

En général, on observe donc une inadéquation entre les programmes de logements, les parcelles planifiées et les faibles niveaux de revenus, ce qui renforce l'exclusion de la population la plus pauvre de cette filière de production de l'habitat et entraîne une sélection ségrégationniste dans ce secteur formel.

La migration internationale a également un impact sur la filière néo-coutumière, en faisant apparaître un nouveau groupe de clientèle :

La filière foncière néo-coutumière étant fortement influencée par la demande, il faut noter l'évolution du profil des acquéreurs de terrains. Jusqu'au milieu des années 1980, il s'agissait surtout des « *économiquement faibles* » : analphabètes en règle générale, émigrants des villages à l'intérieur du pays ou des ménages urbains pauvres cherchant à échapper à la surdensification des bidonvilles et des quartiers populaires centraux. Faute de ressources et contraints de bâtir la parcelle progressivement, à partir d'une baraque, ils peuvent être considérés comme « *squatters* ».

Avec la mise en œuvre à partir de 1986 de la nouvelle politique de restructuration et de régularisation foncière des quartiers spontanés, la clientèle des parcelles néo-coutumières s'est beaucoup diversifiée. Des intellectuels, souvent plus nantis que les vendeurs, n'hésitent plus à acheter dans des quartiers d'occupation irrégulière, où ils « *attendent sagement la fin du processus de régularisation foncière pour faire la mutation à leur nom* » (M'Baye 1996, 44). Selon l'étude de M'Baye en 1996, un acquéreur sur trois était émigré, vivant en Europe ou aux Etats-Unis. Ces investisseurs émigrés font intervenir à leur place des parents en tant qu'intermédiaires qui se chargent de rechercher des terrains à vendre pour la construction des maisons ou d'immeubles à mettre en location. Cela a amené l'émergence des cabinets de courtiers qui gèrent les intérêts de ces nouveaux maîtres de biens fonciers et immobiliers vivant à l'étranger (Tall 2000).

Cette nouvelle clientèle ne trouve pas facilement des terrains à sa convenance sur le marché formel. La majorité des clients de ce marché préfère la filière néo-coutumière pour des raisons de simplicité des procédures de transaction. Cependant, une partie de cette clientèle achète dans l'informel à cause de sa méconnaissance des créneaux officiels d'accès à la propriété⁶². La présence de ces nouveaux acquéreurs (ou de leurs mandataires) qui disposent souvent de moyens importants, accroît la concurrence et met davantage à l'écart les *économiquement faibles*. Ces derniers sont alors contraints de chercher leurs terrains loin des bassins d'emplois, dans les zones périphériques contrôlées par les propriétaires néo-coutumiers, où d'autres ne veulent pas s'installer.

⁶¹ Les terrains équipés dans la ZAC sont principalement destinés aux Coopératives d'Habitat.

⁶² 15% de l'échantillon de l'étude réalisée par M'Baye (1996, 44).

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 :

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

Dans le cadre de la politique de décentralisation mise en œuvre depuis 1996⁶³, l'Etat a transféré aux collectivités locales certaines compétences, entre autres dans la gestion et l'utilisation du domaine de l'Etat et du domaine national ainsi que dans l'urbanisme et l'habitat (PDM 2001, 5). Les Communes détiennent désormais le droit d'élaborer leurs propres documents de planification et de réaliser des lotissements.⁶⁴

Au cours des dernières années, des incidents ont montré qu'il s'agit d'une décentralisation « *mal faite* », c'est-à-dire d'un transfert de certaines compétences seulement, mais non d'un transfert suffisant, ni des ressources financières, ni du patrimoine de l'Etat. La faiblesse des ressources financières des collectivités locales a mené les élus locaux à mettre en œuvre des stratégies de lotissement et d'aliénation (Thioye 2000, 74) afin de générer des ressources pour leur Collectivité locale (et dans certains cas aussi pour leur propre compte). Ces activités ont engendré de nombreux conflits impliquant les Maires de Communes, les Maires de Communes d'Arrondissement, l'Etat et des propriétaires fonciers se revendiquant de la coutume.

Deux types de situations se sont produits dans les dernières années au niveau des Communes et/ou Communes d'Arrondissement : dans un premier cas, les collectivités locales

⁶³ Loi 96-07 du 22 Mars 1996

⁶⁴ Une opération d'aménagement foncier en vue de créer un lotissement peut être effectuée, tout en respectant les prévisions du plan d'urbanisme, sur un terrain de propriété privé (titre foncier privé) ou du domaine de l'Etat. Mais le code de l'urbanisme ne permet la construction que s'il y a propriété. Pour les opérations d'aménagement dans une zone qui relève du domaine national, l'immatriculation au nom de l'Etat a toujours été obligatoire (AFVP 1993, 17). Depuis la décentralisation, un terrain peut être affecté aux collectivités locales une fois qu'il est immatriculé au nom de l'Etat. Le lotissement est soumis à autorisation et comporte des obligations vis-à-vis des lotisseurs et des acquéreurs (UNCHS et Gouvernement de Burkina Faso 1999, 64).

L'exercice des compétences transférées requiert de la part des collectivités locales de grandes capacités techniques et financières. Faute de moyens des Communes, le Plan Directeur d'Urbanisme de la Région de Dakar Horizon 2025 a dû être élaboré par l'Etat à travers son Ministère de l'Urbanisme et de l'Architecture (MUAT-DUA 2001, 1). Dans l'agglomération dakaroise, le transfert des compétences de l'Etat aux collectivités locales en matière domaniale n'est pas très avancé. En plus, on observe des problèmes relatifs à l'interprétation et à l'application de la loi de 1996 : certains actes en matière d'urbanisme ont été pris par des Maires sans instruction préalable des services d'urbanisme (administration de l'Etat). En outre, il y a des conflits de compétence entre les Maires de Commune et les Maires de Commune d'Arrondissement (UNCHS et Gouvernement de Burkina Faso 1999, 66). Selon la loi, les Communes d'Arrondissement n'ont pas les mêmes compétences que les Communes en ce qui concerne les lotissements. La loi de 1996 portant organisation administrative et financière de la Commune d'Arrondissement ne permet qu'aux seuls Maires des Communes de conduire la procédure de lotissement sur les terrains concernés, après l'approbation du représentant de l'Etat. Les Maires des Communes d'Arrondissement en sont donc exclus. Néanmoins, certains Maires de Commune d'Arrondissement ont engagé des procédures de lotissement. Ainsi, ils interprètent de leur propre façon une loi qui, selon eux, n'est pas très claire (*Le Soleil* du 20 novembre 2001).

constituent des nouveaux concurrents en terme de maîtrise foncière pour les propriétaires néo-coutumiers. La décentralisation y « *a réveillé le démon de Lamanat mais cette fois-ci sous le manteau des Communes d'Arrondissement* » (*Le Soleil* du 20 novembre 2001). Les revendications coutumières se sont multipliées, notamment dans les villages traditionnels devenus Communes d'Arrondissement. Dans l'autre cas, les Maires et les propriétaires néo-coutumiers coopèrent dans la mise en œuvre des lotissements. En général, il semble que le nombre de lotissements formels a augmenté depuis la décentralisation. Ceux qui sont réalisés selon la loi tombent dans une nouvelle catégorie, les « *lotissements municipaux* », qui prend le relais des « *lotissements administratifs* » monopole de l'Etat jusqu'en 1996.

3.1.2. 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 ?

Libéralisation du marché foncier urbain

L'émergence d'un marché foncier formel a contribué à la marchandisation de la terre. S'inscrivant aussi dans la politique d'ajustement, une loi de 1987 autorise la vente des terrains du domaine privé de l'Etat réservés à l'habitation dans les zones urbaines (Sall 1997, 49). Dès lors, ces terrains peuvent être vendus aux particuliers et promoteurs privés ou parapublics. L'objectif est triple : promouvoir la propriété privée - qui constitue, selon l'Etat, une meilleure garantie pour une bonne gestion de l'espace urbain et favorise des investissements à plus long terme (M'Baye 1996, 63) - satisfaire la demande d'une plus grande sécurité foncière, et assurer des recettes à l'Etat. Cette loi a entraîné une concurrence plus forte pour les rares terrains disponibles dans l'agglomération. Désormais soumis aux forces du marché, ils sont encore moins à la portée des *économiquement faibles*, qui sont obligés de chercher un terrain abordable issu de la filière néo-coutumière. Ainsi cette nouvelle politique favorise aussi le développement des formes néo-coutumières de production foncière.

3.1.3. 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 ?

Cf. 2.2.5.

3.1.4. 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 ?

Depuis l'arrivée des colonisateurs sur la presqu'île du Cap-Vert, les Lébou se sont attachés aux terres de leurs ancêtres « *comme à la prune de leurs yeux* » (*Le Soleil*, 20 novembre 2001) et se sont donc opposés au droit moderne. Ceci s'inscrit dans une forte volonté de préserver leur propre culture et de rester différents des étrangers. Ils se sentent, encore aujourd'hui, les véritables propriétaires fonciers de la presqu'île.

Quelle que soit l'intention qui sous-tend la loi sur le domaine national, cette loi inspirée du droit romain était étrangère à la société sénégalaise (Lébou en l'occurrence) et a déclenché une bonne partie des conflits fonciers qui freinent depuis des décennies le

développement de l'agglomération Dakaroise (Fall 1986, 123). La collectivité lébou revendique les terres restantes, à savoir les anciens champs localisés autour des noyaux villageois. L'Etat considère ces terres comme des réserves foncières. La revendication sur ces terrains a une forte influence sur leur utilisation (Wehrmann 1999, 4)⁶⁵. Les terres autour des villages péricentraux comme Ouakam, Ngor et Yoff ont une valeur marchande plus élevée à cause de leur localisation. Les conflits entre communauté lébou et autres acteurs voulant mettre en valeur ces terres sont alors plus sévères dans ces endroits qu'autour des villages traditionnels périphériques comme Malika et Keur-Massar à l'est de Pikine.

Exemple 1

Dans le village de Ouakam, il y a un groupe de villageois qui s'oppose à la réalisation d'un projet immobilier de grand standing d'un promoteur italien (*Le Soleil*, 20 novembre 2001). La résistance est entre autres organisée par le Comité de Défense des Intérêts du Village (CODIV), une association regroupant « les *Ouakamois de souche et d'adoption* », selon les renseignements de son président et le Djaraf du village. Initié par le Maire de la Commune d'Arrondissement, dans laquelle est localisée Ouakam, l'Etat a cédé des baux à ce promoteur sur un terrain qui fait partie de la zone d'extension du village. Cette zone a été prévue pour l'installation des ménages du village, relogés au cours de la restructuration, une opération qui, faute de moyens et de volonté politique, ne s'est pas concrétisée jusqu'à maintenant. Selon le CODIV, ces terrains devraient être réservés aux ressortissants du village.

Des cas semblables sont connus des villages de Yoff et Ngor. A Yoff, l'association villageoise APECSY s'est « *rudement battue* » avec une coopérative d'habitat contre un programme de promotion immobilière. Elle a réussi à s'assurer d'une zone d'extension pour le village avec zone d'équipements collectifs⁶⁶. Dans ce cas, le Khalife Générale des Layènes, a soutenu les populations.

⁶⁵ En générale, les revendications lébou concernent tous les trois régimes fonciers, ce qui complique beaucoup la situation

⁶⁶ La devise de cette association créée en octobre 1982 est "Yoffi Demb ak tay " (littéralement Le Yoff d'hier et d'aujourd'hui). L'APECSY est une organisation communautaire de base qui a épousé les contours de la structure de gouvernance locale qui fonctionne depuis plusieurs siècles. C'est ainsi que sa base est constituée de volontaires élus démocratiquement en assemblée générale (pour une durée de 2 ans), auxquels s'ajoutent deux représentants désignés par chacun des sept quartiers traditionnels du village, soit quatorze membres au total. De plus, elle intègre toutes les autres organisations communautaires existantes qui sont membres de droit et sont représentées au sein du conseil. Elle intègre et s'intègre dans les structures traditionnelles de gouvernance locale. Car au sommet de son organigramme se trouve le comité d'honneur constitué des autorités coutumières et religieuses. Sont membres de cette association toutes les forces vives du village (pas de cartes de membre ni de cotisation).

Les objectifs principaux sont d'une part de regrouper toutes les forces vives du village dans un cadre unique de concertation, de réflexion et d'action et d'autre part de mener toute action utile à l'amélioration et à la modernisation du cadre de vie des populations et cela en étroite collaboration avec les autorités administratives.

Composée des moins de 55 ans, cette association qui a commencé par se charger uniquement du nettoyage du village, a gagné progressivement la confiance des autorités coutumières et religieuses sur toutes les questions d'intérêt public. Ainsi, elle est l'association mère des groupements associatifs yoffois.

Outre l'acquisition de la zone d'extension, parmi les résultats de l'action de l'APECSY on compte l'obtention d'un terrain municipal de sport, la création d'un cadre moderne qui s'est inséré harmonieusement dans les structures traditionnelles avec un contrat de confiance et un partenariat éprouvé, l'établissement du partenariat avec la nouvelle Commune d'Arrondissement de Yoff ainsi que des partenariats extérieurs (l'APECSY travaille avec des villes comme LONGJUMEAU VIRY CHATILLON et EVRY en France et ITHACA, New York aux Etats-Unis, pour des échanges culturels et d'expériences), la création d'emplois à travers un groupement d'intérêt économique (GIE) multifonctionnel, et la mobilisation de l'épargne par la création d'une caisse populaire d'épargne et de crédit comptant 1450 adhérents (www.cresp.sn/APECSY/apecsy.htm).

Ces exemples montrent que les villageois défendent leurs droits sur le sol contre les intérêts de l'Etat, des collectivités locales et d'autres acteurs. Cette revendication coutumière en matière de gestion foncière urbaine constitue donc l'expression de l'affirmation identitaire des Lébou en tant que groupe dépossédé par le pouvoir colonial puis le nouvel État indépendant.

Un autre aspect qui est perçu par les propriétaires coutumiers comme dépossédant concerne les procédures administratives fastidieuses. Importées du monde occidental, elles n'ont rien en commun avec les pratiques coutumières en vigueur avant l'arrivée des colonisateurs. Il n'est pas surprenant que les acteurs néo-coutumiers d'aujourd'hui continuent à s'opposer à ces procédures simplement en les ignorant. Pour eux, les prescriptions du Code de l'Urbanisme trop contraignantes et la lenteur des procédures administratives retardant l'instruction des dossiers de demande d'autorisation de lotir, sont au fondement de la décision de procéder à un lotissement informel sans aménagement. Entre la demande de lotir et la réalisation du projet, une année peut s'écouler⁶⁷. Afin de suivre la voie officielle en vue de la construction, l'acquéreur du lot doit se conformer à une procédure lourde en faisant intervenir un dessinateur ou un architecte pour le projet de la maison et déposer par la suite un dossier de permis de construire conforme aux règlements de construction. Après approbation, l'entrepreneur peut alors intervenir (Osmont 1984, 91).

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

3.2.1. Quelles sont les tendances de l'évolution concernant :

3.2.1.1. La formalisation des procédures coutumières de production foncière et de gestion urbaine ?

Face à une attitude répressive de l'Etat, les acteurs néo-coutumiers ont adapté leurs pratiques en les calquant sur les procédures formelles prescrites par les lois. Ainsi, ces pratiques constituent une réinterprétation des procédures formelles de production et de gestion foncière. Les pratiques modernes réinterprétées les plus visibles sont l'intervention d'un géomètre pour le lotissement, l'établissement d'un acte de vente, et l'« officialisation » de la transaction (décrit plus haut).

Rappelons la garantie de la transaction foncière néo-coutumière. La procédure « *normale* » sur le marché foncier formel prévoit l'établissement de l'acte de vente chez un notaire suivi par l'inscription au livre foncier, sans quoi la nullité est déclarée. Tout titre foncier d'un terrain ayant fait l'objet de transaction doit être muté au nom du nouvel acquéreur. Sur le marché néo-coutumier, dans la plupart des cas, l'acte n'est pas notarié. Étant donné que le propriétaire du nouveau lotissement néo-coutumier ne dispose pas de titre de droit réel ou d'autorisation administrative qu'il pourrait donner aux acquéreurs des parcelles, il leur délivre une autre sorte de sécurité : l'acte de vente, souvent tapée à la machine afin

⁶⁷ En général, la procédure prescrite pour le lotissement est longue et complexe : constitution d'un dossier de lotissement par un géomètre agréé, qui va ensuite borner et lotir le terrain, établir un cahier des charges, un plan-masse, un programme de travaux, tout cela en conformité avec les prescriptions d'urbanisme : plans de détail du quartier, surface des lots, dimensions et tracé des voiries.

d'augmenter son « *officialité* », signé par les garants, les témoins des deux parties, et timbré par le cachet du chef de quartier et/ou du GIE.

Le cachet du chef de quartier (ou le cas échéant du représentant du GIE) au bas du document, certifié par la police ou le Maire en tant que représentant du pouvoir public, devient un gage de sécurité et confère à l'acte de vente une valeur de titre de propriété délivré ou cautionné par l'autorité compétente. En un mot, le cachet des garants légitime la transaction et du même coup, l'occupation de la parcelle (M'Baye 1996, 68). Cette pratique reflète la mentalité des acquéreurs, toujours inscrite dans une logique de droit non écrit qui se contente d'un droit d'usage sur le sol, et le souci de rentrer dans la logique du droit moderne qui exige des documents écrits, auxquels est liée la sécurité foncière. Cette pratique présente donc un exemple d'une tendance à la formalisation des procédures néo-coutumières de production foncière au niveau des acteurs.

Cette même tendance est valable pour le comportement de l'Etat dans certaines situations. Dans le passé, l'Etat a essayé de rapprocher les textes et la réalité foncière, par exemple au travers d'un arrêté de 1970⁶⁸ concernant les terrains faisant partie des lotissements néo-coutumiers situés sur le domaine national non immatriculé. Essentiellement appliquée sur les villages traditionnels, mais aussi sur certains quartiers informels, l'occupation a pu être davantage formalisée via le « *certificat administratif* ». Ce dernier ne reconnaît pas un droit de propriété aux occupants du domaine national (ce droit étant attribué à la nation) mais leur attribue un droit d'occupation⁶⁹.

3.2.1.2. L'informalisation croissante des procédures formelles ?

Dans le même temps, on observe une informalisation croissante des procédures formelles. Les services de l'Etat ne disposent pas systématiquement des ressources nécessaires pour effectuer leur travail dans de bonnes conditions : souvent, l'immatriculation des titres de propriété n'est pas régulièrement mise à jour, ou certaines parcelles sont enregistrées plusieurs fois en faveur de différentes personnes (Münkner 1995, 32). Les agents de l'administration centrale sont souvent impliqués dans les activités de la filière néo-coutumière. Apparemment, au niveau des Services des Domaines, il existe des cas d'enregistrement de terrains au nom de l'acquéreur qui sont réalisés grâce à l'appui et à l'influence de personnalités religieuses ou politiques (Gueye 2000, 3). La complicité des fonctionnaires haut placés doit être vue parallèlement au phénomène de l'influence de la communauté traditionnelle lébou sur l'administration publique à Dakar, au travers de la présence des fonctionnaires lébou (Thioye 2000, 74). Cela leur permet d'influencer la prise de décision à l'intérieur de l'administration en faveur de la filière néo-coutumière. Il paraît intéressant de noter que Mamadou Diop, Maire de Dakar pendant des longues années jusqu'aux élections municipales en 2002, est un natif du village lébou Yoff (Mbow 1992, 112). Depuis quelques années, il est le Maire de la nouvelle Commune d'Arrondissement de Yoff. Suite au transfert de certaines compétences foncières dans le cadre de la décentralisation, les instances décentralisées doivent désormais souvent collaborer avec le pouvoir traditionnel lébou (Thioye 2000, 75-76).

⁶⁸ Arrêté n° 6288 du 26 mai 1970

⁶⁹ Le certificat est strictement personnel et ne peut pas être cédé, il peut servir à la constitution d'un dossier pour une demande d'autorisation de construire (M'Baye 1996, 29).

Exemple 2

Un exemple récent s'inscrivant dans le nouveau cadre institutionnel de la décentralisation représente les deux tendances, à savoir la formalisation de l'informel et l'informalisation du formel. Un de nos interlocuteurs nous a expliqué la manière dont il a acquis un terrain de plus de 600 m² dans la zone où se trouve le village de Malika. Il s'est d'abord intéressé aux parcelles situées dans un lotissement initié par le Maire de la Commune d'Arrondissement de Malika. Mais sur le terrain avoisinant, un propriétaire coutumier venait de finir un lotissement illicite. Le morcellement suivant exactement la lancée du lotissement municipal, le non initié n'y voyait aucune différence, exceptée la taille des parcelles néo-coutumières qui correspondaient davantage aux préférences de notre interlocuteur. Décidé à être prudent face aux pratiques illégales, il s'est renseigné auprès du Maire, qui lui a assuré que le lotissement était « *légal* ». Ainsi rassuré, il a acheté le terrain auprès du lotisseur néo-coutumier en la présence du chef de quartier qui s'est porté garant. Plus tard, un membre de la famille de notre interlocuteur a pu faire valider la transaction au Service des Domaines et obtenir un permis de construire sur la parcelle. La prochaine étape visée est l'obtention d'un titre foncier. Cet exemple illustre d'ailleurs que la décentralisation donne l'occasion aux acteurs néo-coutumiers de profiter de la nouvelle procédure pour s'aligner davantage sur le formel. Mais l'exemple montre également avec quelle habileté les acteurs de la filière néo-coutumière intègrent les deux types de procédures, formelles et informelles. La convergence concrète de ces deux filières dans le quotidien des acteurs fonciers paraît déjà atteinte.

3.2.1.3. 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) ?

Voir exemple ci-dessus.

3.2.2. 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) ?

3.2.3. 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 ?

Idem, 3.1.2.

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

3.2.4.1. À la généralisation des pratiques marchandes en matière foncière ?

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

3.2.4.3. Aux tentatives des pouvoirs publics visant à le contrôler ?

3.2.5. 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 le résultat d'une action répressive de l'état vis-à-vis des acteurs néo-coutumiers ?

Étant donné que l'Etat ne sera pas, à moyen terme, dans la mesure de fournir suffisamment de terrains aménagés pour satisfaire toute la demande, la filière néo-coutumière va sans doute encore jouer le rôle clef dans la production de terrains à bâtir. Ainsi l'épuisement des réserves foncières coutumières constitue la seule limite de la croissance du système néo-coutumier

Les plus grandes réserves foncières se trouvent dans la zone rurale du Département de Rufisque. La situation foncière y est marquée par la prédominance des titres fonciers privés puisque dans cette zone, les Lébou ont su mettre à profit les avantages que les textes datant de la période coloniale leurs avaient consentis. Dans les communautés rurales de Sébikhotane, Sangalkam, Bambilor et Tène, une bonne partie des terrains sont immatriculés par des privés (particuliers, sociétés privées) et les terrains restants et qui relèvent du domaine national, sont accaparés par des exploitations agricoles appelées « jardins de dimanche » réalisées par des populations aisées de Dakar (fonctionnaires et commerçants) (M'Baye 1996, 73-74, MUAT-DUA 2001, 57). Ces jardins seront sûrement transformés en zone d'habitat dès que le front d'urbanisation y arrivera. Dans cette zone, le grand nombre de terrains immatriculés rend possible la réalisation massive de lotissements formels, mais face aux procédures fastidieuses décrites ci-dessus, il paraît plus probable que les lotissements néo-coutumiers se poursuivent aussi dans cette zone.

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

3.3.1. 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 ?

La coutume foncière dans l'époque coloniale

Conscientes d'une part, de l'intérêt stratégique de Dakar et des enjeux suscités, et d'autre part, de la ferme détermination des Lébou à préserver sur leurs terres leurs droits qu'ils jugent des plus légitimes, les autorités coloniales durent faire beaucoup de concessions. Pour faciliter la cohabitation avec les Lébou et éviter toute rébellion, une reconnaissance tacite des droits coutumiers fut admise, de sorte que la plupart des installations coloniales ont dû se faire par achat de terrains aux Lébou. Ainsi, avec la croissance de la ville coloniale, une partie des 16 villages lébou ont dû être déplacés vers la périphérie de la ville.

Une telle situation ne pouvait manquer de favoriser l'apparition de comportements individualistes et mercantilistes, inconnus jusqu'alors chez les Lébou (M'Baye 1996, 11).

Sous l'influence du régime colonial, les règles traditionnelles de la coutume ont subi des « déformations » avec des redevances sous forme de sommes d'argent de plus en plus importantes (Sow Sidibe 1997, 56). Entre les deux guerres, avec l'arrivée des migrants du milieu rural, les villages traditionnels autour de la ville ont intégré de plus en plus d'étrangers. En dehors du noyau des villages lébou, la coutume du libre accès au sol n'a pas survécu à cette dynamique. Les Lamanes ont commencé à vendre leurs champs situés aux alentours du village au lieu de les céder en échange de redevances (Fall 1986, 138), ceci marquant l'essor de la marchandisation de la terre coutumière à grande échelle.

Les Lébou, qui avaient compris les nouveaux enjeux du foncier, ont essayé d'immatriculer leurs tenures coutumières familiales, ce qui était possible depuis 1906⁷⁰. Mais l'Etat colonisateur avait une principale préoccupation : mettre les terres à la disposition des particuliers Français avec le souci de permettre à l'Etat de contrôler le développement économique. Par conséquent, à l'époque coloniale, très peu de terrains relevant du droit coutumier dans l'agglomération ont été immatriculés, sous divers prétextes émanant de l'Etat (M'Baye 1996, 26).

La suppression des droits coutumiers depuis 1964

Le premier gouvernement, sous la présidence de Léopold Senghor, est allé plus loin que le colonisateur en supprimant le droit foncier coutumier. L'Etat a essayé de se substituer aux Lamanes en tant que maître de la terre, arguant de la nécessité d'un contrôle étatique de la gestion foncière afin de satisfaire les exigences du développement économique et social du pays (M'Baye 1995, 28).

« In a circular of 1964, President Senghor advised his administration to turn down without mercy all claims of persons based on customary law. (...) [He] proclaimed this new law as being a return to the African culture, legitimized by African history and turning away from roman legal doctrine and bourgeois concepts of land ownership, hence an anti-colonial law, (...) perceived as an orientation towards a socialist concept of land law thought to be closer to African traditions » (Münkner 1995, 29-30).

En 1964, le Sénégal indépendant s'est doté d'un régime foncier qui est particulier par rapport aux régimes dans les autres anciennes colonies de l'A.O.F. Selon la loi 64-46 du 17 juin 1964 sur le domaine national, trois statuts différents de propriété foncière (Mertins, Popp et Wehrmann 1998, 8 ; Samb 2001, 3-4) existent :

- Propriété privée : les terrains immatriculés au nom des particuliers (titres fonciers privés) - 0,5% du territoire national, seulement en zone urbaine (la propriété privée enregistrée durant l'époque coloniale gardait sa validité) ;
- Domaine de l'Etat : les terrains immatriculés au nom de l'Etat (titres fonciers de l'Etat) et ceux qui ne sont pas susceptibles d'appropriation privée (emprises de routes, lignes à haute tension, les *pas géométriques* regroupant les bandes de terres qui jouxtent la mer et les autres cours d'eau) - 5% du territoire national ;
- Domaine national : les terrains non immatriculés (TNI) - 94,5% du territoire national.

⁷⁰ Le décret du 24 juillet 1906, organisant la propriété foncière dans les colonies d'A.O.F., permettait l'immatriculation à tous ceux qui détenaient une terre (M'Baye 1996, 27).

Cette loi visant l'élaboration d'un inventaire respectif des terres de l'Etat et des propriétés particulières (Vernière 1973, 111), n'a pas eu l'effet escompté, mais a déclenché une forte résistance de la part des propriétaires coutumiers, ce qui a influencé le développement des pratiques néo-coutumières.

Selon la loi, les occupants des terres non immatriculées (les propriétaires coutumiers) pouvaient faire immatriculer et enregistrer leurs terrains en leurs noms à condition de les mettre en valeur (AFVP 1993, 7). Un terrain était considéré mis en valeur lorsque l'occupant avait réalisé des constructions, installations, ou aménagements à caractère permanent. Pour les Lébou se posait le problème de la justification de la mise en valeur de leurs terres, une grande partie étant souvent laissée en friche (Navarro 1988, 1106). Faute de temps⁷¹ et de capacités appropriées, l'administration était vite débordée et, par conséquent, de nombreuses demandes étaient alors suspendues (Gaye 1992, 104). Cela signifie que peu de terrains coutumiers lébou ont été immatriculés, et parmi ceux immatriculés, il y a peu de véritables occupants de ces terres : « (...) *only few persons (mainly urban business men) took advantage of these new provisions* » (Münkner 1995, 29). Ces derniers sont alors devenus propriétaires « modernes » à travers le titre de propriété qu'ils obtenaient. Tous les terrains qui n'étaient pas immatriculés sont devenus propriétés du domaine national, qui représente aujourd'hui 94,5% du territoire national. Face à la forte demande de terrains et par peur de céder leurs terrains à l'Etat, les Lébou ont beaucoup vendu pour s'assurer au moins de certains bénéfices. La loi a ainsi renforcé la marchandisation du foncier.

En général, l'adoption du rôle de « *maître de la terre* » par l'Etat n'a pas été acceptée par les propriétaires coutumiers (Münkner 1995, 32). De leur point de vue, la loi sur le domaine national nie officiellement la propriété coutumière (Ly 1990, 239), ce qui est ressenti comme « *décisions réglementaires illégales, qui causent un grand préjudice matériel aux propriétaires* » (Associations des propriétaires possesseurs et détenteurs d'immeubles 1981, 50). Par conséquent, les propriétaires coutumiers qui n'ont pas immatriculé leurs terrains ont maintenu leurs revendications sur ces terrains. Cela a amené à la superposition de deux revendications, l'une fondée sur le droit coutumier formellement supprimé par la loi sur le domaine national et l'autre sur le droit moderne.

3.3.2. 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 ?

La menace de la part de l'Etat est devenue beaucoup moins sévère avec la mise en œuvre de la politique de restructuration et de régularisation foncière de l'habitat spontané depuis la fin des années 1980⁷². Celle-ci constitue une reconnaissance *a posteriori* de

⁷¹ La loi prévoyait une période de six mois pour l'immatriculation des terres coutumières.

⁷² Le maître d'ouvrage de la restructuration et régularisation des quartiers informels est la Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture (DUA). La régularisation foncière relève du Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan (MEFP), notamment ses Directions des Domaines et de Cadastre. Depuis une réforme des collectivités locales, entreprise en 1996 (loi 96-07 du 22 mars 1996) et s'inscrivant dans le projet de décentralisation, la DUA peut déléguer les compétences en matière de restructuration des quartiers informels aux Communes. Dès lors, ces dernières ont le droit de mener des opérations de restructuration de leurs quartiers informels, tout en respectant les prévisions du plan d'urbanisme directeur réalisé par la DUA (UNCHS et Gouvernement de Burkina Faso 1999, 66). Face aux faibles moyens personnels, financiers et techniques des Communes, la DUA peut aussi déléguer la maîtrise d'ouvrage à un opérateur autonome, qui agit à la place des Communes (World Bank 2002, 11 ; GITEC 1998, Annexe M). La Fondation Droit à la Ville (FDV), créée dans

l'occupation néo-coutumière de l'espace urbain. Au lieu de simplement déguerpier les occupations irrégulières, l'Etat a dû reconnaître le rôle clef de cette filière pour le logement des couches *économiquement faibles* dans la ville. S'inscrivant dans une approche plus large de lutte contre la pauvreté urbaine, l'Etat négocie dès lors avec les habitants des quartiers issus des pratiques néo-coutumières leur propre régularisation. Face aux faibles ressources des populations concernées, l'Etat a dû faire des concessions quant aux normes d'urbanisme (Precht 2002, 58). La simplification des procédures foncières administratives est envisagée ; des études approfondies ont été élaborées à cette fin (Durand-Lasserve, Ndiaye et Sall 1993), mais la réalisation de cet objectif va dépendre de l'efficacité du nouvel opérateur autonome FDV. Pour les habitants des quartiers informels, cette reconnaissance officielle tardive de leurs droits sur le sol qu'ils occupent depuis longtemps est importante puisqu'elle leur donne la sécurité foncière. Mais cette sécurité foncière revient cher aux bénéficiaires. Vu le caractère participatif de la politique de restructuration et de régularisation foncière, ils sont obligés de payer une deuxième fois pour la parcelle, cette fois à l'Etat, pour un « *droit de superficie* » (Precht 2001, 98).

3.3.3. 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 ?

Comme l'exemple du village traditionnel de Oukam l'a illustré, les pouvoirs publics sont souvent contraints de négocier avec le pouvoir coutumier en raison de sa légitimité, de son poids politique et de sa capacité à pacifier les rapports sociaux en milieu urbain. Quant aux litiges fonciers entre l'Etat (ou la Commune) et les villageois, l'Etat (ou la Commune) se voit souvent obligé de donner un terrain alternatif dans une autre zone à la personne ou à l'entreprise qui vise à mettre en place ses projets sur les terres revendiquées par les Lébou et qui a été autorisée par l'Etat (ou la Commune) (Niang 1996, 21). Dans d'autres cas en zones non immatriculées, l'Etat a dû dédommager les propriétaires lébou avant de pouvoir réaliser ses projets. Ainsi, les pouvoirs politiques ont cautionné les droits coutumiers sans qu'ils n'en prescrivent le respect (Fall 1986, 131). À l'opposée de ces exemples de quasi-reconnaissance des droits coutumiers, le pouvoir public s'est imposé contre la résistance des villages quand les intérêts économiques étaient trop élevés, comme dans le cas des complexes touristiques au bord de l'Atlantique, érigés dans la proximité du village Ngor (Niang 1996, 18).

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

un long processus depuis 1996, est devenue l'agence d'exécution spécialisée responsable de la réalisation et de la coordination des tâches. Ayant un statut de droit privé, ce maître d'ouvrage délégué est détaché de l'administration publique tout en conservant sa mission d'ordre public face au caractère social des opérations. Ce transfert de responsabilité a été requis par les bailleurs de fonds et se fonde sur l'attente qu'un opérateur autonome spécialisé soit plus efficace en ce qui concerne les procédures, plus transparent quant aux décisions et plus modéré dans le déploiement de l'administration (Coopération Sénégal-Allemande 2000, 4). Les négociations autour de son statut juridique ayant traînées en longueur jusqu'à récemment, le démarrage de la FDV n'a été possible qu'après sa déclaration d'utilité publique, effectuée par le Président de la République en décembre 2000. Depuis le début de l'année 2002, la FDV conduit la mise en œuvre de la politique de restructuration et régularisation de l'habitat spontané. Son principe de fonctionnement est de déléguer l'essentiel de ses activités à des acteurs privés (bureaux d'études, sociétés prestataires des services, ONGs etc.).

Depuis l'indépendance, les élites politiques au Sénégal ont bénéficié du dualisme foncier. Au niveau de la municipalité de Dakar, les Lébou (qui jouent un double rôle de victimes/bénéficiaires quant à la suppression officielle du droit foncier coutumier) ont su jusqu'à présent exercer un certain contrôle sur le foncier urbain. Mais le gouverneur de la Région de Dakar ainsi que le Ministre de l'Urbanisme et de l'Habitat sont également soupçonnés d'être impliqués dans des transactions foncières informelles. Le fait qu'une bonne partie du sol péri-urbain n'ait pas été enregistrée, à savoir les terres du domaine national, a facilité ces activités (Durand-Lasserve, Bagre, Gueye et Tonato 2002). Par conséquent, les élites politiques n'ont pas d'intérêt à renoncer à leurs privilèges.

Lors de la récente mise en œuvre de la politique de restructuration et de régularisation foncière de l'habitat spontané, la résistance des cadres de l'administration publique qui se voient privés du contrôle du foncier, est devenue évidente. Ces agents s'opposent à la régularisation de l'occupation résidentielle irrégulière qui exige l'identification et l'enregistrement des bénéficiaires et ensuite la délivrance d'un droit de superficie. Ainsi, ils créent des goulots d'étranglement considérables (Durand-Lasserve, Ndiaye et Sall 1993). Au cours de cette légalisation, un cadastre est créé, ce qui rend la gestion foncière transparente et permet de la contrôler. Ce contrôle était impossible auparavant quand l'occupation de la zone n'était enregistrée nulle part. Les mêmes résistances que dans la régularisation des quartiers informels, c'est-à-dire la reconnaissance *a posteriori* de la propriété coutumière, devraient se manifester si une nouvelle loi réhabilitait les droits fonciers coutumiers.

Les agents du Service des Domaines dans l'administration centrale avancent souvent l'argument selon lequel face à l'importance économique du foncier dans l'agglomération dakaroise, l'Etat devrait en garder le contrôle. Ils ne font pas la distinction entre Domaine National et Domaine de l'Etat. Ils se sentent comme gardiens des deux, même si le Domaine National n'appartient pas à l'Etat mais à la Nation. Cette attitude devrait sans doute entraîner des obstacles à la reconnaissance entière 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 ?

Malgré l'approche répressive pratiquée pendant longtemps et malgré la multiplication récente des structures décentralisées et le rapprochement des services déconcentrés de l'Etat, les pratiques foncières néo-coutumières conservent une grande vitalité (Thioye 2000, 76). Ce phénomène montre, d'une part que les conditions n'existent pas pour que la filière formelle se substitue à la filière néo-coutumière et, d'autre part, que les produits néo-coutumiers, les parcelles non aménagées, sont tellement demandés face à une modeste réalité économique, qu'ils se présentent comme une adaptation pragmatique. Les exemples cités ci-dessus, notamment ceux des nouvelles formes de collaboration, montrent que les formes néo-coutumières de production foncière sont d'ores et déjà la réalité du terrain pour une majorité de personnes cherchant l'accès au sol urbain. Afin de pouvoir juger si la filière néo-coutumière constitue une véritable alternative à la production foncière formelle, examinons ses avantages et inconvénients en nous mettant à la place des différents acteurs.

4.1. 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 ?

La filière néo-coutumière assure l'accès au sol urbain pour tous ceux qui sont exclus de la filière formelle. Pour l'acquéreur d'une parcelle issue du système néo-coutumier, ce

système assure un accès relativement facile au sol urbain. Le terrain lui coûte moins cher que celui fourni par la filière formelle, équipé et enregistré. La procédure rapide et orale (à l'exception de la convention de vente, rien n'est écrit) arrange surtout le migrant rural non habitué au système de gestion foncière moderne avec ses démarches administratives complexes et fastidieuses. L'analphabète n'a aucune raison d'être gêné puisqu'il n'y a presque rien à écrire et à lire. Le contact se joue directement avec le propriétaire coutumier ou avec son courtier, tout comme au village où l'intéressé s'adresse au maître de la terre. Il s'agit d'une gestion foncière de proximité en dehors du droit écrit. Après l'acquisition de son terrain, l'acheteur peut directement se mettre à construire. Dès que le premier abri est érigé, il peut habiter la parcelle avec sa famille. Ce type d'accès à la propriété foncière lui permet d'adapter son action à la disponibilité des ressources économiques. L'auto construction progressive est adaptée à l'évolution de sa famille (nombre d'épouses, de parents et d'enfants à héberger).

Pour le propriétaire coutumier, la mise en œuvre d'un lotissement sur son terrain lui permet de réaliser des bénéfices considérables qui lui ont été niés par la loi de 1964. L'opération est vite faite et il n'est même pas obligé de personnellement apparaître sur la scène – il peut se faire représenter par son mandataire. Pour le courtier, le lotissement constitue un travail rémunéré en fonction de son engagement et de son efficacité. Il en va de même pour le géomètre qui, comme le courtier, peut ainsi devenir propriétaire foncier lui-même ou se faire des bénéfices annexes. Le tâcheronnat étant le mode de construction le plus répandu dans les zones d'habitat informel, le secteur informel de construction constitue aussi un bénéficiaire des pratiques néo-coutumières⁷³. Le nombre de personnes y travaillant est considérable.

Le chef de quartier aussi gagne bien dans cette affaire et il renforce son pouvoir par ses interventions en cas de litiges. La décentralisation et la création de nombreuses collectivités locales offrent aux élus locaux des occasions de se faire du profit. En même temps, ce genre d'occasions devient plus rare dans les Services de l'Etat, d'où certaines résistances de la part des agents fonctionnaires vis-à-vis du transfert de compétences foncières aux Communes. Le pouvoir public a l'avantage d'être « libéré » à la fois de la responsabilité de fournir suffisamment de terrains à bâtir à ses citoyens aux revenus faibles et moyens, et de la mission conflictuelle d'attribuer ces parcelles d'une façon juste parmi le grand nombre de demandeurs.

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

Non, cf 4.4.

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

Oui, cf. 4.1.

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

La différence entre parcelles issues du système formel et celles du système néo-coutumier demeure le niveau d'équipement. En principe, les parcelles néo-coutumières ne

⁷³ Dans l'agglomération Dakaroise, 56 % des constructions d'habitat sont le produit du tâcheronnat (Sidibe 1990, 30).

sont pas aménagées au moment de la première vente. Les acquéreurs de parcelles néo-coutumières sont alors obligés de faire des démarches auprès de l'administration et des sociétés de services, souvent initiées par le chef de quartier (Bulle 1999). C'est à ce moment qu'interviennent aussi des ONG comme ENDA Tiers Monde, en appuyant les initiatives en vue de l'amélioration des conditions de vie dans le quartier. Mais les tentatives des habitants pour équiper leur quartier n'aboutissent qu'après des années. Les résultats se limitent souvent à l'installation de certaines bornes fontaines publiques et au raccordement électrique de quelques maisons là où la trame de la voirie le permet. Dans de nombreux quartiers spontanés, l'alimentation en eau se fait à l'aide de puits dont l'eau est souvent très polluée (BAU 2003, 15).

Certes, il y a des lotissements irréguliers qui sont raccordés aux réseaux avant les lotissements réalisés selon les règles, ce qui est dû « à la forte politisation des rapports » (Sy Sall, Ndiaye et Sané 1994, 7), et n'est certainement pas sans intérêts financiers pour les agents administratifs⁷⁴. Mais la plupart des lotissements néo-coutumiers demeurent sous-équipés.

Etant donné que les équipements publics comme les écoles, dispensaires et cliniques, ainsi que l'assainissement, coûtent plus chers et exigent des réserves foncières qui existent rarement dans les lotissements néo-coutumiers, ils n'y sont presque jamais réalisés. Même si quelques lotisseurs néo-coutumiers essayent de respecter un minimum de règles d'urbanisme, ils ne laissent pas assez de réserves foncières pour la mise en place des équipements. En plus, l'assiette de la plupart des habitations n'a pas été nivelée préalablement et les rues sont étroites et sans assez d'ordonnancement, rendant difficile les opérations d'équipement *a posteriori*. Nombreuses sont aussi les habitations implantées en zones inondables.

L'adduction en eau et en électricité est plus facile. La Sénégalaise des Eaux (SDE) ne demande pas de titre de propriété, ce qui facilite l'accès à l'eau potable. Il y a des solutions individuelles (branchement de la maison) ou collectives (borne fontaine dans la rue). L'accès à l'électricité pose plus de difficultés car la Société Nationale d'Electricité (SENELEC) requiert un titre de propriété avant l'extension de son réseau. Nombreux sont alors les branchements clandestins, particulièrement dans les quartiers irréguliers limitrophes aux quartiers planifiés. Une stratégie souvent mise en œuvre par les habitants des quartiers issus des pratiques néo-coutumières consiste à demander l'éclairage public. Les habitants du quartier s'organisent, cotisent et font intervenir la SENELEC. Une fois le courant dans le lotissement, il devient plus facile de s'y brancher clandestinement ou de trouver une solution informelle avec la SENELEC pour le branchement individuel après l'installation d'un compteur dans la maison.

Même si en règle générale, les propriétaires néo-coutumiers ne s'intéressent plus au destin du lotissement après avoir vendu les parcelles, il existe des cas récents où les lotisseurs s'arrangent avec des sociétés prestataires de services pour le branchement aux réseaux d'eau et d'électricité. Comme dans le cas d'un lotissement néo-coutumier-communal à Dalifort-Foirail, les sociétés prestataires reçoivent quelques parcelles en contrepartie (DEGGO 2000, 6). Cette méthode est appliquée plus souvent depuis l'intervention des élus locaux dans la production foncière dès la décentralisation de 1996. Un indice de telles activités

⁷⁴ Le branchement progressif du lotissement au système d'adduction en eau et d'électricité peut être vu par les habitants comme un pas important vers l'intégration de leur quartier dans la ville. Dans le cas du quartier de Guinaw Rail, les formulaires de demande ont été signés par des agents de la Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture au niveau du Ministère (Gaye 1992, 104).

d'aménagement en cours est, entre autres, les boîtes en béton pour le branchement ultérieur au réseau d'électricité⁷⁵.

4.5. 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 ?

Faute d'enregistrement des actes de vente et d'un système d'information foncière incluant les quartiers informels, les quartiers sont marqués par l'absence d'une situation claire de la propriété foncière. Les « propriétaires » de parcelles ne disposent pas de droits réels susceptibles d'être hypothéqués pour accéder au crédit, et ils ne peuvent ni vendre ni transmettre par voie d'héritage. Il y a deux formes de risque : la menace d'être déguerpis par l'Etat et les litiges entre particuliers.

Avec la politique de restructuration et de régularisation foncière, l'Etat a renoncé à la politique de déguerpissement⁷⁶, ce qui a beaucoup sécurisé les citadins installés dans les quartiers irréguliers⁷⁷. Les déguerpissements se limitent maintenant à la libération d'emprises de grandes voiries, d'équipements collectifs structurants et de zones dangereuses (Precht 2001, 23). Précédemment, le soutien politique ou confrérique, assuré par l'adhésion au parti du pouvoir et le rapprochement avec les leaders religieux, constituaient les seuls moyens de protection contre l'expulsion⁷⁸. La menace de déguerpissement par l'Etat ayant été considérablement diminuée, cette dépendance des occupants irréguliers vis-à-vis de leurs réseaux de parenté, d'alliance, de voisinage, clientélistes, ethniques et religieux comme sécurité foncière « *informelle* », n'existe plus comme avant. Cela montre que *de facto* la sécurité foncière dépend avant tout du comportement de l'Etat (Durand-Lasserre, Bagre, Gueye et Tonato 2002).

Quant aux litiges, il peut y avoir des escroqueries à n'importe quel moment dans la maille de la chaîne des acteurs intervenant dans le système néo-coutumier. Une des pires expériences de ce genre peut arriver à la personne en quête d'un terrain si elle tombe sur un fraudeur qui vend le même terrain à plusieurs personnes. De facto, la nouvelle sécurité foncière découlant de la politique de régularisation foncière a sans doute commencé à

⁷⁵ Nous avons observé un tel cas dans la Commune d'Arrondissement de Dalifort-Foirail.

⁷⁶ Par la loi de 1991 sur la restructuration et régularisation foncière de l'habitat spontané par le Décret Présidentiel 91.748 du juillet 1991.

⁷⁷ Depuis l'accroissement *de facto* de la sécurité foncière, la régularisation foncière n'est plus le principal souci des habitants des quartiers issus des pratiques néo-coutumières. Une enquête menée dans la phase préparatoire du projet de restructuration et de régularisation foncière d'une zone de Pikine Irrégulier a révélé que l'intérêt de la population pour la régularisation foncière, donc à une sécurité foncière *de jure*, est moins fort que le désir que le quartier soit équipé : 52% des ménages enquêtés ont déclaré leur propension à payer pour la régularisation foncière cependant 65% sont prêts à contribuer financièrement à l'équipement du quartier. Selon l'enquête de Pikine Irrégulier, la première priorité des habitants est la voirie, suivie par l'évacuation des eaux usées et l'adduction en eau potable, des postes de santé, le ramassage des ordures ménagères, l'électricité et des écoles (GITEC 1997, 46-47). Démarré dans une opération pilote dans le quartier spontané de Dalifort en 1988, les résultats du programme de restructuration et régularisation foncière sont jusqu'à présent plutôt modestes : seulement Dalifort et deux quartiers de Pikine Irrégulier ont été restructurés, mais la régularisation foncière n'a pas pu être finaliser dans aucun entre eux (Precht 2001, 67). (GITEC 1997, 49). Le fait que la quasi-totalité des maisons dans les nouvelles extensions irrégulières au front de l'urbanisation soient construites en dur montre que les populations ne se sentent plus menacées du déguerpissement.

⁷⁸ Il en est ainsi des démolitions de l'année 1985 à Guinaw Rails, quartier irrégulier de Pikine Irrégulier. Seuls quelques maisons situées sur un titre foncier privé ont été détruites, tandis que la plupart du quartier, située sur des terrains du domaine national, a survécu jusqu'à ce jour. Cela a été possible grâce au bon fonctionnement du réseau de clientélisme dont la ramification s'étend jusqu'aux marabouts à Touba et Tivaouane ainsi qu'au bureau des députés parlementaires (Gaye 1992, 104).

éliminer les pratiques de certains fraudeurs, qui se faisaient payer cher pour « régulariser » la situation juridique des occupants irréguliers en produisant de faux titres (Gaye 1992, 104). Mais la politique de régularisation foncière n'a pas pu diminuer le nombre de litiges entre propriétaires fonciers présumés. Au contraire, avec la possibilité de régulariser sa situation foncière, de nombreux conflits re-émergent. À l'origine de ces litiges se trouve souvent l'absence d'enregistrement correct des transactions et de l'occupation du sol. Le tribunal n'ayant pas la réputation de résoudre les litiges d'une façon efficace, le recours aux réseaux sociaux, traditionnels et locaux, demeure important. Ou comme le souligne Prouzet, « *le problème de la sécurité foncière (...) est une affaire de relations entre voisins et non plus de relations Etat-particulier (...)* » (Prouzet 1992, 47). Comme M'Baye l'a montré dans son étude, les quartiers irréguliers sont devenus intéressants pour des groupes sociaux plus aisés. Ainsi, les acteurs propres du système néo-coutumier de production foncière, comme le chef de quartier, les membres du GIE, ou les Djarafs et Marabouts, sont sollicités pour intervenir dans les litiges. Par conséquent, les habitants des lotissements néo-coutumiers continuent à dépendre de ces réseaux informels. Pour cause de manque de transparence, la personne non initiée à ces réseaux ne trouve pas facilement la sécurité foncière dont elle a besoin.

4.6. 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 ?

Cf. 4.5.

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

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

4.9. 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 ?

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

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

La non compatibilité avec l'objectif de développement urbain durable

Nous avons vu que la filière néo-coutumière ne garantit pas suffisamment de sécurité foncière et ne produit pas de lotissements intégrés dans la ville existante. La question de la compatibilité de cette filière avec l'objectif de développement durable sera analysée selon les trois critères de durabilité qui sont économique, social et écologique.

L'absence de planification préalable à la réalisation du lotissement exige de lourdes et coûteuses opérations de restructuration physique de la part des autorités publiques avant de pouvoir mettre en place des infrastructures. Par conséquent, la filière néo-coutumière ne peut pas être considérée comme économiquement durable. Les opérations de restructuration et de régularisation sont en grande partie financées par des bailleurs de fonds extérieurs, dans le cas de Dakar la GTZ, la KfW et l'AFD (Precht 2001, 25), et la répliquabilité de l'opération pilote à

Dalifort n'a pas encore pu être assurée. Le lotissement planifié *a posteriori* est sans doute plus coûteux qu'un lotissement planifié et réalisé selon des règles minimales d'urbanisme qui s'intègre dans le tissu urbain dès sa création. La démolition de maisons pour libérer des emprises de voirie présente une perte économique considérable pour tous les acteurs concernés. Le relogement des déguerpis et l'aménagement des sites d'accueil sont onéreux (GERPES 2000, 4-5), mais il y a aussi des répercussions de ces déguerpissements sur le tissu social, qui s'est bâti à travers des décennies. Celles-ci ne sont pas compatibles avec l'objectif de développement durable sur le plan social. La dislocation des ménages occupant des maisons qui doivent disparaître a un impact négatif sur leur vie quotidienne, par exemple sur la scolarité des enfants (Omoghe 1999, 25).

Dans l'absence de planification urbanistique, de nombreux lotissements néo-coutumiers sont localisés en zones non aptes à l'habitat. Une grande partie de Pikine Irrégulier est inondée régulièrement en hiver⁷⁹. Faute d'évacuation des eaux usées et du ramassage des ordures ménagères, l'environnement de l'habitat est fortement pollué. La prolifération des dépôts sauvages pollue la nappe phréatique. Ce problème est aggravé par le péril fécal causé par le manque de système d'assainissement. Les lotissements néo-coutumiers ne disposent d'aucun système d'assainissement. Quelques ménages créent des vidoirs individuels improvisés dans leurs concessions pour les eaux ménagères. Mais souvent, les eaux usées sont simplement stockées dans des bassines pour être déversées plus tard dans les terrains vagues autour du quartier ou pour être jetées dans un trou creusé dans le sable. Dans les quartiers irréguliers les plus pauvres, les baraques sont même dépourvues de latrines et leurs habitants sont alors obligés de satisfaire leurs besoins naturels dans la nature, autour du quartier. Cela est à l'origine de lieux de défécation aux abords immédiats du quartier. L'installation des fosses septiques ne constitue pas une solution durable non plus en raison de leur mode de vidange. La plupart de ménages se débarrassent du contenu de leurs fosses à intervalles réguliers dans un trou qu'ils ont creusé juste à côté de leur parcelle, dans la rue (Vagassky 1999, 32). L'enfouissement des matières fécales pollue la nappe phréatique. Par conséquent, l'eau des puits ne peut être utilisée que pour la lessive et pour le nettoyage de la maison. L'alternative à cette pratique de « *vidange sauvage* » est de faire venir un camion citerne qui coûte à peu près € 20, mais dont le prix peut s'élever jusqu'à € 35 durant l'hiver, quand les eaux stagnantes font déborder les fosses de la zone inondée, ce qui rend plus nécessaire encore le service du camion et permet ainsi à l'entreprise d'augmenter les prix. Cela montre que les lotissements de la filière néo-coutumière sont loin d'être compatibles avec l'objectif de développement durable sur le plan écologique.

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

Les principaux avantages des filières néo-coutumières pour les pauvres urbains résident dans l'importance de l'offre, les prix fonciers abordables, la simplicité de l'accès au sol urbain ainsi que la gestion foncière de proximité dans le cas de litiges. La reconnaissance de ces filières par l'Etat aurait des effets positifs et négatifs sur ces avantages. Premièrement, la reconnaissance signifie la légalisation des lotissements néo-coutumiers. Ainsi, pour les propriétaires terriens néo-coutumiers qui ont dans le passé hésité à morceler et à vendre leurs

⁷⁹ Le quartier irrégulier de Pikine dans la ville de Saint-Louis dans le nord du Sénégal, a été souvent inondé par le fleuve Sénégal jusque la Commission Européenne au travers le Fonds Européen de Développement (FED) finance la construction d'une voie digue et d'un barrage écluse. Une zone de relogement a été aménagée par le remblaiement de la zone d'inondations.

terres à cause de l'illégalité de cette pratique, il n'y a plus de risque. Par conséquent, l'offre de parcelles sur le marché foncier s'accroîtrait. Les terrains devraient devenir moins chers, ce qui serait encore plus à l'avantage des pauvres urbains. En même temps, il n'aurait plus la distinction entre marché formel et informel. Tout le monde pourrait alors acheter dans les zones d'activités néo-coutumières. La plus grande demande ferait augmenter les prix fonciers. En somme, la conséquence de ces deux effets pour les prix fonciers serait probablement neutre.

Quant à la simplicité de l'accès au sol urbain, les clients de la filière néo-coutumière continueraient d'en bénéficier après la reconnaissance par l'Etat, mais cette dernière nécessiterait sans doute une certaine formalisation, au moins en vue d'un enregistrement systématique de l'occupation de terrains. Cela exigerait des pauvres urbains quelques démarches administratives qui n'existaient pas avant. Mais ces procédures pourraient être limitées au minimum requis pour assurer la sécurité de l'occupation résidentielle. Ceci pourrait être atteint par le renforcement et l'amélioration d'une gestion foncière de proximité, i.e. dans le cas de litiges, cette fois dans un cadre légal (voir ci-dessus).

4.13. Les femmes sont-elles l'objet de discriminations dans le cadre du système néo-coutumier d'attribution du sol ?

Je ne me souviens pas d'avoir trouvé qqch là-dessus dans la documentation que j'ai exploitée. Lors de mes recherches pour la maîtrise à Dalifort, deux délégués de quartier m'ont parlé de plusieurs femmes chefs de ménages qui n'ont pas eu les moyens de payer pour la restructuration/régularisation foncière. Elles ont dû vendre leur maison et s'installer avec leurs enfants dans un autre lotissement néo-coutumier, sans doute plus loin de la ville et d'emplois. Mais ce n'est vraiment pas une information représentative pour toute la filière néo-coutumière.

4.14. Les groupes sociaux vulnérables, comme les orphelins, les personnes âgées les malades du SIDA, font-ils l'objet de discriminations dans le cadre du système néo-coutumier d'attribution du sol ?

Rien trouvé dans la doc. Comme 4.14, je ne pouvais pas poser cette question aux interlocuteurs lors de ma mission à Dakar parce que la question n'était pas encore dans les ToR.

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

5.1. 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 les dix dernières années, deux changements politiques ont pavé le chemin pour une plus forte association du pouvoir néo-coutumier à la prise de décision en matière d'aménagement urbain et de programmes d'équipements. Il s'agit de la politique de

restructuration et de régularisation foncière de l'habitat spontané, mis en œuvre depuis 1991, et de la décentralisation, intervenue à partir de 1996.

La participation des habitants à la restructuration et à la régularisation foncière de leurs quartiers informels

Le premier concerne les quartiers informels issus des pratiques néo-coutumières, mais déjà établis comme quartiers densément habités. L'approche innovatrice de la politique de restructuration et de régularisation foncière des quartiers informels crée le cadre pour une forte participation des habitants des quartiers. Cette participation inclut la planification des infrastructures et équipements à réaliser, la réalisation des travaux physiques, le financement d'infrastructures, d'équipements et de la régularisation foncière ainsi que la gestion des équipements mis en place. Elle permet l'équipement graduel du quartier en fonction de la capacité financière des habitants (Precht 2001, 36) et s'inscrit donc dans la logique des pratiques néo-coutumières adaptées aux besoins des pauvres urbain.

Depuis l'opération pilote de Dalifort, les quartiers ciblés pour être restructurés et régularisés ont du mettre en place un GIE. Ce GIE est en grande partie constitué d'acquéreurs de parcelles, c'est-à-dire de clients du système néo-coutumier, qui s'engagent pour la régularisation de leur quartier et pour l'amélioration du cadre de vie. S'il se trouve aussi des propriétaires coutumiers dans les GIE des quartiers concernés, leur participation n'est pas claire (Wehrmann 1999, 5). Cela devrait être examiné individuellement pour chaque quartier⁸⁰.

Dans le seul cas de régularisation quasiment achevé, à savoir le quartier-test de Dalifort, les acteurs néo-coutumiers ont joué de leur influence sur le processus au travers du comité des sages, qui était formé pour assurer la représentation des notables. Ainsi, le fondateur du quartier, qui avait été autorisé par les Lébou, propriétaires coutumiers de la zone, à s'y installer, et qui devenait ensuite véritable maître de la terre reconnu par la Communauté lébou, a fait partie de ce comité. Les rapports sur l'opération de Dalifort suggèrent que lui et plusieurs autres propriétaires néo-coutumiers ont réussi à régulariser leurs parcelles (Precht 2001, 76).

Les lotissements municipaux dans les Communes et Communes d'Arrondissement depuis la décentralisation en 1996

La loi sur la décentralisation de 1996 marque le deuxième changement. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 3, les élus locaux mènent de plus en plus de lotissements municipaux. S'il n'y a pas de revendication coutumière sur la zone concernée et si la procédure prescrite par la loi est respectée (affectation de la terre à la Commune par l'Etat), le lotissement est conduit par le Maire de la Commune sans contestation. Mais il y aussi eu des cas où des propriétaires néo-coutumiers se sont opposés à la mise en œuvre de lotissements municipaux, ce qui a généré des blocages. Cela concerne surtout les anciens champs villageois autour des villages traditionnels lébou (*Le Soleil*, 30 novembre 2001). Dans d'autres cas, les propriétaires néo-coutumiers participent à ces opérations de lotissement. La zone concernée est donc lotie en coopération entre Maire et conseillers municipaux d'un côté,

⁸⁰ Une des difficultés étant que les propriétaires terriens néo-coutumiers ne se montrent pas toujours en tant que tels, une telle étude ne pouvait pas être menée dans le cadre de ce projet. Elle exigerait sans doute plus de temps et de confiance de la part de ces acteurs.

et propriétaires néo-coutumiers de l'autre côté. Selon la loi, le représentant de l'administration de l'Etat (Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture ; Services des Domaines) n'y joue qu'un rôle de contrôle, ce qui coïncide avec l'objectif de la politique de décentralisation, à savoir de remplacer le système classique de tutelle par un nouveau système de contrôle administratif et juridictionnel à posteriori (www1.cyg.sn/safefod/decentra/decent1.htm). Dans la Commune d'Arrondissement de Dalifort-Foirail, qui fait partie de la Commune de Pikine, un tel lotissement concerté a été réalisé, mais comme dans d'autres cas, le projet a été victime d'un conflit entre les collectivités locales et l'Etat pour la maîtrise du sol urbain (Thioye 2000, 76).

Exemple 3

Depuis plus de 20 ans, l'Etat a planifié la construction d'une autoroute entre Dakar et Thiès. Un échangeur est prévu sur le territoire de la Commune d'Arrondissement de Dalifort-Foirail. Pour cette raison, l'Etat n'a pas réalisé de lotissements dans cette zone. Les terres sont revendiquées par plusieurs familles lébou et jusque-la utilisées par des personnes tenant des baux maraîchers sur ces terrains du domaine national. Ces dernières envisageaient de se faire de l'argent en cédant ces jardins au lotissement sans en être propriétaires. Après les élections municipales de 1997, la Mairie de la Commune d'Arrondissement de Dalifort-Foirail, sous la pression de la Coopérative d'habitat et de constructions « *DEGGOO* » des locataires de Dalifort⁸¹ qui cherchaient des terrains pour ses adhérents dans la proximité de leur quartier, s'est mise d'accord avec les propriétaires coutumiers et a initié une opération de lotissement. Les agents des Services de l'Etat, et ce, jusqu'au plus haut niveau, (Gouverneur de Dakar) ont été informés, et « *ont accompagné, moyennant rétribution cette opération* » (DEGGOO 2000, 6). Parallèlement aux démarches de la Mairie, les propriétaires coutumiers ont engagé des procédures pour acquérir des titres fonciers, renforcées par « *la caution morale explicite du Khalife Général des Layènes* » (DEGGOO 2000, 7). Aucun titre n'ayant été délivré, la Mairie a lancé le lotissement en collectant les frais de bornage. Elle a certifié des actes de ventes et délivré aux acquéreurs des autorisations d'occuper. La Mairie de la Commune d'Arrondissement, de même que les propriétaires coutumiers, ont fait intervenir les entreprises prestataires de services. Ils ont réglé des factures en payant en nature, c'est-à-dire en quelques terrains⁸². Ces entreprises ont réalisé les prestations de services suivantes : assainissement des sites, lotissement des terrains, morcellement des parcelles, pose des bornes, électrification du site, approvisionnement de matériels et mobiliers de bureau.

Après une longue période de construction, « *en plein jour et en face de la voie la plus fréquentée du pays* » (DEGGOO 2000, 1), en février 1999, toutes les maisons, déjà habitées et branchées aux divers réseaux, ont été démolies, sur ordre du Gouverneur de Dakar et le chef du Service Départemental de l'Urbanisme de Pikine, par des bulldozers. DEGGOO accuse notamment les agents de l'Etat et la Mairie d'irresponsabilité, de corruption et de pratiques mafieuses (ces dernières accusations s'adressant surtout à l'Etat). Les élus locaux de la Commune d'Arrondissement de Dalifort-Foirail, au contraire, nous ont assuré qu'ils avaient engagé cette opération dans le seul intérêt d'engendrer des revenus communaux et de créer des parcelles pour les personnes en quête d'un terrain abordable à bâtir. De nombreux

⁸¹ Etablie au cours du projet de restructuration et de régularisation foncière de Dalifort avec l'appui de la GTZ en vue de trouver une solution pour les nombreux locataires qui n'ont pu être attribuer leur propre parcelle après l'opération de relogement.

⁸² Certaines entreprises ont vendu les terrains qui leurs étaient affectés à des particuliers avant l'intervention des bulldozers.

habitants du quartier de Dalifort, voisin du lotissement néo-coutumier, nous ont exprimé leur déception face à cette issue. Dès lors, les maisons démolies situées le long de l'autoroute témoignent d'une tentative échouée de collaboration entre propriétaires coutumiers, élus locaux, et services de l'Etat sur la base d'une reconnaissance *de facto* des droits des propriétaires coutumiers. En dernière minute, l'Etat a empêché un tel cas de jurisprudence. Les nombreuses ruines le long de la Route Nationale le rappellent, même pour l'observateur externe non initié aux conflits fonciers dans l'agglomération Dakaroise .

5.2. 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 ?

Même si ce projet de lotissement en collaboration n'a pas abouti, ce cas montre comment le pouvoir coutumier pourrait être associé aux procédures "*modernes*" de gestion urbaine. En fait, tous les acteurs de la filière foncière, propriétaires coutumiers, élus locaux, représentants de l'Etat, géomètres et sociétés prestataires de services ont été intégrés dans les démarches. Même les candidats à la propriété d'une parcelle nouvellement produite y ont participé par le biais du groupement d'intérêt DEGGOO.

Le cas d'un lotissement néo-coutumier dans la Commune d'Arrondissement de Malika (cf. exemple ci-dessus) montre que la coopération entre lotisseur néo-coutumier et Maire de la Commune d'Arrondissement peut réussir. Le Maire, qui y a voulu intégrer le lotissement municipal et le lotissement informel juxtaposant, a déclaré ce dernier légal et s'est porté garant des ventes de parcelles ce qui a aidé les acquéreurs d'une parcelle à recevoir un permis de construire, c'est-à-dire une quasi-régularisation foncière, auprès des Services des Domaines de Pikine-Guédiawaye⁸³.

Ces exemples et la grande volonté des habitants quant à la participation à travers le GIE lors des opérations de restructuration et de régularisation foncière rendent compte de ce que les populations veulent vraiment : une gestion foncière urbaine de proximité, simple et transparente. Comme nous l'avons montré ci-dessus, elles souhaitent être intégrées à la ville moderne à travers les réseaux d'infrastructures, mis en place graduellement en fonction de leurs moyens, et davantage de sécurité foncière. Concernant cette dernière, M'Baye explique très justement que : « *Ce qui compte réellement pour eux, ce n'est pas le titre officiel de propriété délivré par l'Etat ou l'acte de vente signé par le vendeur, ce qui importe pour eux, c'est que l'autorité leur reconnaisse un droit de jouissance sur les parcelles acquises* » (M'Baye 1996, 58).

Les Communes et Communes d'Arrondissement semblent être les instances les plus légitimes pour exercer une telle gestion foncière de proximité. Institués relativement récemment, les élus locaux s'ajoutent aux institutions existantes comme les délégués de quartier et les GIE. Directement élus et donc proches des populations, les conseillers municipaux et le maire disposent de la légitimation démocratique nécessaire pour jouer le rôle du leader dans la gestion foncière. Mais face à la pénurie de leurs ressources et à la forte politisation des rapports dans les Communes, l'Etat hésite jusqu'à présent à vraiment transférer toutes les compétences nécessaires aux élus locaux. Selon Thioye, l'Etat est en effet

⁸³ Service déconcentré de l'administration de l'Etat

resté maître du jeu foncier. Même s'il a transféré certaines compétences aux Communes, il contrôle toujours le domaine national, qui doit être transformé en domaine communal avant de pouvoir être développé par les Communes. Face à l'actuelle étroitesse du domaine communal, le rôle des Communes dans la production foncière demeure encore limité (Thioye 2000, 79). Afin de permettre aux Communes de gérer le foncier urbain, l'Etat devrait leur transférer les terres du domaine national et une partie du domaine privé de l'Etat (entretiens avec le Professeur Samba Traoré). Comment ces difficultés pourraient-elles être surmontées dans l'avenir ?

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

Une perspective possible : la reconnaissance du droit foncier néo-coutumier, les lotissements concertés et les tables rondes de médiation dans le cadre d'une gestion foncière de proximité

Les chapitres précédents ont montré que la filière néo-coutumière est trop dominante pour être supprimée. Pourtant, malgré ses avantages, elle n'est certainement pas une alternative souhaitable au système formel. La qualité des lotissements, le manque d'infrastructures et d'équipements, la difficulté et les coûts élevés pour les équiper *a posteriori*, le non-enregistrement des transactions foncières et les nombreux litiges fonciers dans l'agglomération sont des caractéristiques indésirables qui rendent la vie inutilement dure pour les acteurs concernés. Comment cette réalité pourrait-elle être améliorée ? L'amélioration passe par la reconnaissance des droits fonciers coutumiers.

Rappelons-nous la situation qui semble être au point mort afin de mieux identifier les arguments pour la reconnaissance des filières néo-coutumières de production foncière. Les propriétaires coutumiers de la presqu'île du Cap-Vert ont été privés de leurs droits fonciers. La position officielle de l'Etat quant à la propriété coutumière et les pratiques qui en résultent est claire : les terrains non immatriculés dans l'agglomération dakaroise appartiennent au domaine national et sont gérés par l'Etat, ou dans le cas du transfert, aux Communes, et non par les propriétaires néo-coutumiers qui les revendiquent. Suivant la logique de la loi, l'Etat devrait s'imposer face aux revendications néo-coutumières. Mais cela n'est pas le cas dans la pratique. L'Etat est obligé de négocier l'utilisation des réserves foncières de Dakar avec le pouvoir néo-coutumier. Dans les cas où ces négociations n'aboutissent pas, la résistance coutumière engendre des blocages dans la gestion foncière, entravant ainsi le développement de certaines zones de l'agglomération.

La position répressive du pouvoir public vis-à-vis de la gestion foncière coutumière a été favorable à l'émergence des pratiques informelles au plus haut niveau de l'administration. Comme la partie précédente l'a montré, les pratiques néo-coutumières ne sont pas contrées d'une façon conséquente ni par les élus locaux ni par les fonctionnaires de l'Etat. Les fonctionnaires et hommes politiques pratiquent une interprétation souple et fluctuante des lois et prescriptions réglementaires. A Dakar, le salaire des agents de l'administration publique ne leur permet pas toujours d'avoir une maison dans un quartier régulier. Achetant eux-mêmes dans la filière néo-coutumière, ils se trouvent en situation irrégulière sans se sentir irréguliers ou illégaux. Ils agissent donc également dans la logique néo-coutumière.

5.3.1. La participation des communautés concernées à la décision en matière de production

de terrains et de services ?

L'informalisation des pratiques formelles apparaît comme la seule réponse à la confrontation entre la loi importée et les traditions bien vivantes. Ainsi, les pratiques néo-coutumières sont devenues la norme, tolérée et pratiquée non seulement par les acteurs coutumiers, mais aussi par ceux qui devraient lutter contre sa persistance. Les Lébou, dans la hiérarchie administrative, peuvent-ils exécuter une politique foncière qui nie tout leur héritage culturel ? Ainsi les acteurs censés être « formels » et « modernes », deviennent des véritables acteurs néo-coutumiers pratiquant un droit immanent (Tribillon 1993), plus proche de la coutume que du droit moderne. Dans la pratique, les articulations entre la filière coutumière, les institutions et les acteurs formels sont si nombreux que le postulat d'un découpage net entre deux filières, l'une formelle, l'autre informelle ou coutumière, paraît dépassé. Le moteur de ces articulations coutumières-formelles semble bien être le principe de « *l'échange cadeau* » (Navarro 1988, 1117), ce qui est, en fait, proche des pratiques du feu et de la hache : l'usage du sol est approuvé en contrepartie d'une redevance, une pratique aujourd'hui fortement inscrite dans un système clientéliste (*Le Soleil*, 30 novembre 2001). Peut-être serait-il plus approprié de parler d'une « *coutumierisation* » des pratiques formelles au lieu de l'« *informalisation* ». Face à ce mélange de formel, d'informel et de coutumier, il paraît impossible (et indésirable) d'instaurer un système entièrement guidé par un droit écrit importé peu adapté à la réalité culturelle locale. Cela nécessiterait la séparation du formel, de l'informel et du coutumier afin de pouvoir supprimer les deux derniers, une opération peu réaliste.

5.3.2. Le règlement des litiges fonciers ?

Face à cette réalité, la reconnaissance du pouvoir néo-coutumier par le pouvoir public semble être la seule solution. Afin de mettre fin à plus que 150 ans de résistance du pouvoir coutumier aux lois foncières occidentales, afin de rétablir la justice, afin d'apaiser les conflits fonciers autour des villages traditionnels de Dakar et de débloquent les réserves foncières, afin de décriminaliser la production foncière par la filière néo-coutumière ainsi que le marché foncier et immobilier néo-coutumier, et afin de libérer les fonctionnaires et hommes politiques du stigmate d'irrégularité, l'Etat devrait reconnaître le droit foncier coutumier comme une forme de reconnaissance des droits sur le sol. Cela ne signifie pas qu'il faudrait donner toutes les terres de l'agglomération aux Lébou. Une loi devrait régler les conditions exactes de reconnaissance. Cette loi devrait être le résultat d'un débat public au niveau national sur le foncier, mené avec la participation de tous les acteurs concernés et dans la plus grande transparence. Les réflexions devraient s'appuyer sur les expériences des autres pays ayant reconnu le droit coutumier, comme le Ghana et le Botswana.

L'objet de la nouvelle politique foncière devrait être de reconnaître les droits coutumiers fonciers des propriétaires néo-coutumiers qui peuvent dûment justifier leurs propriétés, et qui arrivent à se mettre d'accord avec les autres membres de leur communauté quant à la propriété. Cela exige que la collectivité familiale résolve ses litiges fonciers internes pour qu'elle puisse s'organiser en groupe de propriétaires. Ainsi, un droit réel collectif pourrait être attribué à ce groupe.

Il y a des cas où certains terrains ont été vendus par des individus lébou sans informer les autres, empêchant ainsi l'aboutissement des négociations entre collectivité lébou et Etat (ou Commune). Dans un cas, l'Etat avait promis la mise en place d'un hôpital en échange d'un terrain, mais l'hôpital ne pouvait pas être réalisé puisque le terrain prévu a été vendu

(entretiens avec Ciré Sall, ancien Directeur des Domaines, le 18 avril 2002). Les raisons remontent jusqu'au moment du « *land rush* » dans les années 1960, quand des terres relevant de la propriété familiale lébou ont été enregistrées au nom des mandataires alors que celles-ci auraient dû être immatriculées au nom des chefs de lignage dont les descendants seraient les usufruitiers (Fall 1986, 125). Etant donné qu'il est souvent difficile de retracer la propriété coutumière jusqu'au premier occupant, cette pratique engendre des litiges longs et coûteux. En plus, la juxtaposition des droits traditionnel, musulman et moderne a engendré des difficultés successorales (Niang 1996, 19). Le problème de la copropriété se pose par exemple sur des terrains du Plateau (Centre Ville de Dakar) appartenant à une famille lébou. À cause de désaccords entre les héritiers quant à l'utilisation de ces terrains, la situation stagne : les terrains ne sont ni mis en valeur ni vendus, et, par conséquent, sont actuellement emplis de baraques, formant ainsi un petit bidonville (entretien avec Ciré Sall).

Malgré ces difficultés, la reconnaissance *à posteriori* des droits coutumiers rendrait compte du contexte spécifique Dakarois et rectifierait les erreurs de la loi sur le domaine national de 1964. Ou, comme le dit Münkner : « ... *the feasibility of a [land] reform concept cannot be assessed by studying the texts of the written laws (the law on the books) but by taking the prevailing socio-economic, cultural and political conditions into account and by understanding the historical roots on which the current systems are based (law in action)* » (Münkner 1995, 31). Ainsi, la reconnaissance formelle du droit coutumier constituerait la base pour l'amélioration de la gestion urbaine en général et pour la mise en œuvre des programmes de logement et d'équipement en particulier. Paradoxalement, cela coïnciderait même avec un des principaux objectifs du domaine national, à savoir sa meilleure utilisation : « *The overriding concern [of the 'national domain'] is to allow best possible use of the land. This general objective determines the criteria for appointing land of the national domain to those using the land* » (Münkner 1995, 30). Dans ce sens, la production de parcelles par la filière néo-coutumière, maintenant reconnue, sur certaines terres du domaine national, ne présenterait-elle pas la meilleure utilisation (étant donné que le secteur immobilier formel n'arrive pas à satisfaire la demande populaire) ? Une étude menée dans quinze pays africains il y a dix ans a montré « *que les filières [néo-]coutumières peuvent contribuer à répondre à la demande en assurant une allocation relativement équitable des terrains pour les revenus moyens et bas lorsqu'elles sont formellement reconnues (et pas seulement tolérées comme des survivances), lorsque le dispositif juridique et institutionnel qui les encadre est accepté par les principaux acteurs urbains* » (UNCHS 1995, 21).

5.3.3. Le contrôle social et la pacification des rapports sociaux au niveau local ? Comment mettre en œuvre une telle nouvelle politique foncière urbaine ?

La médiation et les solutions à l'amiable étant les modes de résolution de conflits préférés par la société sénégalaise, la reconnaissance formelle du pouvoir néo-coutumier par les pouvoirs publics paverait le chemin pour une gestion foncière intégrante/participative et plus démocratique. D'un point de vue pratique, il faut deux approches distinctes dans les deux principales situations dans l'agglomération Dakaroise, à savoir les terres restantes autour les villages traditionnels péri-centraux, et les nouveaux lotissements en zone périurbaine.

La première, caractérisée par des blocages résultant de la superposition des deux droits fonciers, exige des médiations concertées impliquant tous les acteurs concernés. La reconnaissance *de facto* de la revendication coutumière a déjà, par le passé, permis de débloquent la situation. Ainsi, à Yoff, les villageois et l'Etat ont trouvé un accord qui prévoyait que le village renonce à une partie de la zone en question mais conserve une partie comme zone d'extension. L'Etat a dû promettre la réalisation des équipements comme compensation

pour le village. Cette approche de médiation pourrait sans doute être améliorée une fois les revendications coutumières formellement reconnues. Cela permettrait aux autorités traditionnelles et religieuses de la communauté lébou, qui ont un poids considérable dans le règlement des litiges fonciers, d'intervenir ouvertement. Dans le passé, le Khalife Générale et les autorités traditionnelles Djarafs ont souvent joué le rôle d'arbitre lors de litiges, soit entre Lébou et autorités publiques, soit à l'intérieur de la collectivité lébou ou entre Lébou et particulier. En plus, ils ont créé une structure fédérative qui intervient en tant que médiateur. L'association officielle de ces acteurs des décisions en matière foncière serait certainement susceptible d'améliorer la gestion foncière à Dakar.

L'autre situation, la mise en œuvre de nouveaux lotissements en « zone coutumière-périurbaine », requiert, comme l'ont suggéré plusieurs de nos interlocuteurs, également une approche « *table ronde* » pour arriver à un « *lotissement concerté* » (entretiens avec Sellé Ndiaye). Il s'agit aussi de prévenir la construction de nouveaux quartiers irréguliers. Comme l'exemple du lotissement communal-coutumier de Dalifort-Foirail l'a révélé, une telle approche est caractérisée par l'avantage d'associer tous les acteurs au processus dans la plus grande transparence. Les représentants des Communes, soutenus par ceux des Communes d'Arrondissement, pourraient conduire les procédures et convoquer les autres acteurs, tout d'abord les personnes se revendiquant propriétaires de la zone à lotir, y compris le représentant de l'Etat. Le produit de cette approche pourrait être un « mapping » de la propriété coutumière dans la zone concernée. Un tel inventaire cartographique de la tenure coutumière a été réalisé autour d'une ville secondaire en Casamance. Cet inventaire n'était pas un enregistrement officiel de la propriété foncière coutumière (ce qui aurait été contre la loi de 1964), mais constituait un outil précieux pour résoudre de nombreux litiges dans une démarche marquée par la plus grande transparence (Gaye et Nicolas 1988). Une telle méthode fondée sur l'inventaire cartographique permettrait d'identifier les propriétaires et, le cas échéant, d'indemniser la partie qui renonce à l'utilisation de la terre, comme cela s'est passé dans le cas de Yoff.

5.3.4. La décision en matière de production et de gestion des équipements.

Dans les étapes suivantes, la même table ronde pourrait trouver un accord pour le respect d'un minimum de règles d'urbanisme et planifier l'aménagement des parcelles et du futur quartier en invitant des sociétés prestataires de services. Les représentants de l'administration de l'Etat assureraient la compatibilité du nouveau lotissement avec le Plan Directeur d'Urbanisme. Cette démarche devrait entre autres établir la base pour une plus juste attribution des parcelles, garantir un certain contrôle sur l'utilisation des revenus au niveau de la Mairie, en bref, faciliter la création d'un meilleur quartier dans un procédé régulier.

La loi sur la décentralisation prescrit que les assiettes foncières de lotissements réalisés sous l'initiative des Maires sur des terrains du domaine national doivent être « apurés » pour permettre aux occupants de disposer de titres d'occupation en bonne et due forme (BAU 2003, 77) : les terrains doivent être immatriculés au nom de l'Etat et ensuite transférés aux Communes pour qu'ils puissent initier le lotissement. Pourquoi alors ne pas intégrer les procédures de « mapping » des possessions coutumières (celles qui peuvent être nettement justifiées) et l'immatriculation des terres du domaine national ? La mise en œuvre d'un cadastre urbain et périurbain via une collaboration entre l'Etat, les collectivités locales concernées, et les propriétaires néo-coutumiers éligibles, pourrait constituer un outil de gestion foncière et domaniale adapté. Une telle gestion foncière de proximité fondée sur un système d'enregistrement transparent et simple pourrait aider à mieux gérer les conflits

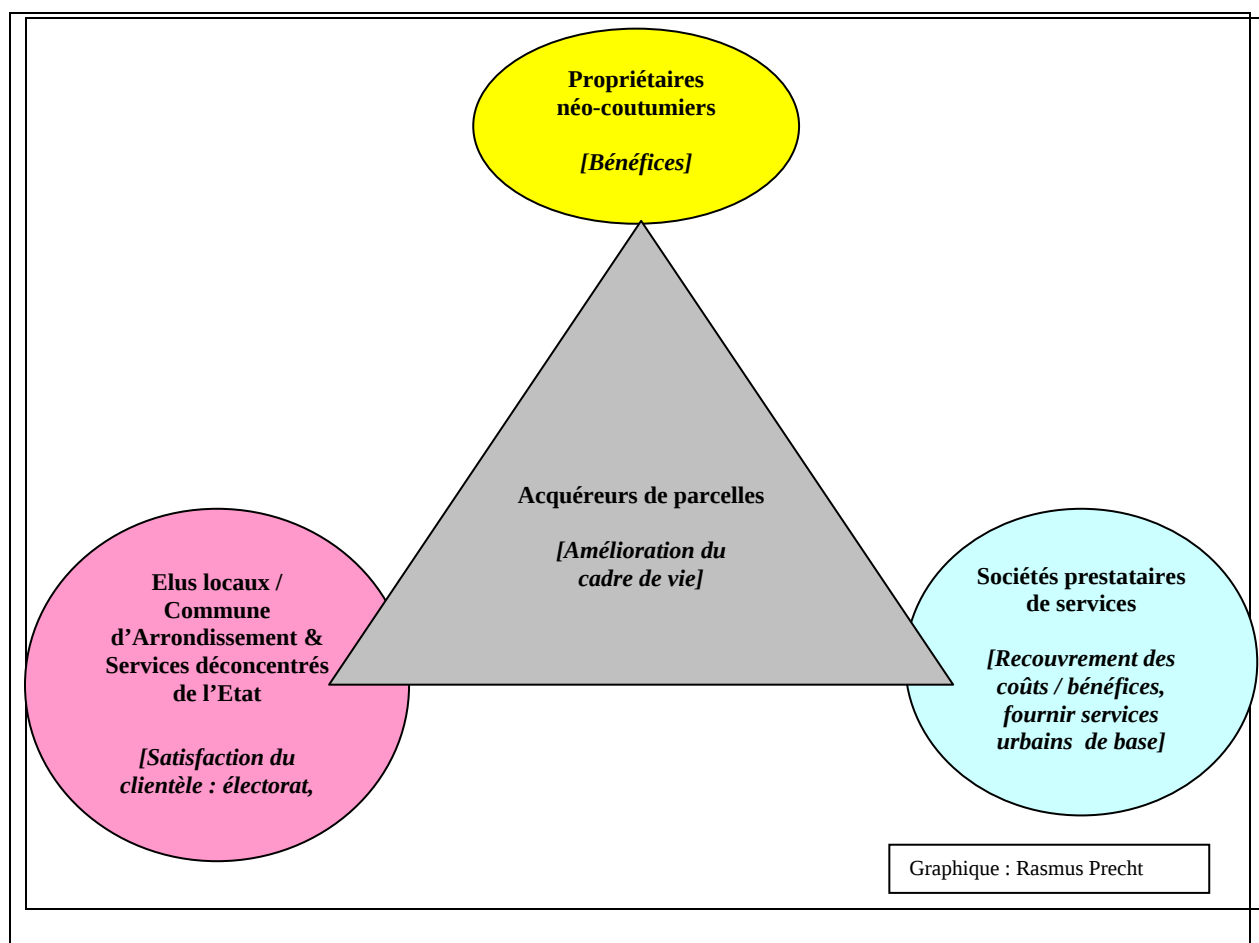
fonciers, et à les éviter à moyen terme. Dans le cas idéal, elle apporterait une clarification du parcellaire, du bâti et de sa valeur, et permettrait une meilleure politique d'urbanisme et d'habitat.

Ce cadastre foncier local pourrait être géré par la Commune et contrôlé par un comité constitué des représentants des différents groupes d'acteurs. Devraient être représentés dans ce comité des élus locaux, des représentants de l'Etat, des agents des administrations centrale et locale, des adhérents des associations de quartier (y compris le GIE), des sociétés prestataires de services engagées dans la Commune ainsi que le Chef de quartier en tant que représentant du pouvoir semi-traditionnel. Les autorités traditionnelles et religieuses pourraient être invitées ponctuellement pour la médiation en cas des sévères confrontations exigeant leur intervention.

La participation des différents acteurs et le maximum de transparence possible devrait mettre sous un certain contrôle les personnes qui ont, jusque-là, pratiqué du clientélisme et/ou des méthodes d'enrichissement personnel (*Le Soleil*, 20 novembre 2001). Particulièrement, la participation des populations à la réalisation de ces lotissements concertés pourrait constituer un contrôle efficace, comme dans le cas du village Ngor. L'Etat y avait affecté à la Commune d'Arrondissement de Ngor, depuis 1996 englobant le village traditionnel, des terres destinées à décongestionner le village. L'association des jeunes du village, COPECS, a contesté l'attribution par la Mairie de parcelles aux bénéficiaires. Selon eux, la représentation des populations dans la commission de distribution n'était pas assurée (*Le Soleil*, 20 novembre 2001).

A travers un tel montage institutionnel, le pouvoir public regagnerait un certain contrôle sur le sol urbain, mais cette fois-ci en adoptant une approche intégrante, qui renforce la décentralisation du pouvoir et la démocratie locale en associant ceux qui se sont opposés à la gestion foncière publique.

Les principaux acteurs d'un aménagement foncier concerté et leurs motivations



Quelle position de la collectivité lébou ?

La réussite de la mise en œuvre d'une telle politique foncière dépendrait avant tout du soutien de la collectivité lébou à Dakar. Selon Sellé Ndiaye, on peut distinguer trois « générations » de Lébou reflétant l'évolution de l'attitude envers les questions foncières. La première de ces « générations » était constituée par les fondateurs des villages, la deuxième « génération » pratiquait la vente de terres tout en conservant une gestion foncière coutumière, et la troisième et actuelle « génération » vise à rectifier l'impact de la loi de 1964, à rétablir le droit foncier coutumier, et à éviter l'ingérence des « étrangers », i.e. des non Lébou dans la filière foncière. Il y a de nombreux intellectuels dans cette dernière génération qui défendent à la fois les valeurs traditionnelles de leur communauté et vivent une vie moderne en travaillant dans l'administration publique ou d'autres professions non traditionnelles. Les associations comme l'Association pour la Promotion Economique, Culturelle et Sociale de Yoff (APECSY) visent l'aménagement du cadre de vie, le développement des activités productives, et, la sauvegarde des valeurs morales et culturelles (Mbow 1992, 112).

Un de ces Lébou intellectuels qui s'investit pour les intérêts de sa communauté est Maître Doudou Ndoeye, avocat et homme politique, qui a été ministre et candidat présidentiel pour son propre parti. Maître Ndoeye revendique que toutes les terres non mises en valeurs sur la presqu'île du Cap-Vert aillent à la collectivité lébou. Mais cette revendication paraît

« irréaliste » (Ciré Sall) pour plusieurs raisons. Les non Lébou de Dakar trouvent qu'il ne faut pas donner deux fois aux Lébou, étant donné qu'ils ont déjà vendu une grande partie de la terre de la presqu'île. En outre, les Lébou n'agissent pas toujours de façon harmonieuse comme nous l'avons décrit ci-dessus. La gestion foncière participative de proximité constituerait pour eux une bonne occasion de récupérer une partie de leurs valeurs foncières, notamment celles qui sont tombées dans le domaine national car le délai pour l'immatriculation était trop court. La participation de la collectivité lébou à la mise en œuvre d'une telle politique foncière semble donc probable.

Quant à la situation particulière des noyaux villageois, la proposition de Niang, qui prévoit la modification des centres des villages en communautés rurales - ce qui légaliserait la gestion coutumière de ces terres par la communauté de villageois - mérite d'être prise en considération (Niang 1996, 21).

Quelle position de l'Etat ?

La tentative du pouvoir étatique de supprimer le pouvoir coutumier a conduit à sa réémergence dans les institutions du pouvoir démocratique. Les Chefs de quartier et les Maires, qui sont propriétaires fonciers néo-coutumiers eux-mêmes, en sont des exemples. Face aux circonstances actuelles, il paraît que l'Etat sénégalais aurait deux options politiques. La première, c'est l'approche d'une nouvelle politique de table ronde, qui intègre tous les acteurs, y compris les propriétaires néo-coutumiers. La seconde option, c'est l'approche « légaliste », fondée sur la gestion foncière et domaniale par les Communes dans le cadre d'une décentralisation renforcée. Cette dernière approche ne devrait pas nécessairement rompre avec le principe de domanialité, c'est-à-dire la prérogative de l'Etat de contrôler toutes les terres non immatriculées. C'est pour cette raison que la mise en œuvre de l'approche légaliste semble plus réaliste, mais il faut voir si les Communes auront la capacité d'assurer une gestion foncière adéquate sans reconnaître les acteurs néo-coutumiers comme partenaires (commentaires de Malick Gaye lors d'une rencontre à l'occasion du Conseil d'Administration du PNUEH, le 9 mai 2003, à Nairobi).

Conclusion

Depuis la tentative pour supprimer les pratiques foncières coutumières à travers la loi sur le domaine national, divers auteurs ont décrit l'évolution de la réalité foncière à Dakar. Thioye identifie l'« échec de la socialisation du droit écrit » (Thioye 2000, 79) qui fait émerger les lois foncières « naturelles » (Vernière 1973, 118) fondées sur un « droit foncier africain » dans la « ville africaine » (Navarro 1987/8). Hesseling repère simplement la « reproduction de certaines pratiques rurales en milieu urbain » (Hesseling 1996), plus précisément dans l'espace périurbain, dans « cette continuité de l'urbain et du rural, où les populations élaborent leur propre système de régulation » et qui peut être vu comme des « zones de liberté foncière » (Thioye 2000, 78). Le Roy analyse le phénomène d'un « droit hors la loi » comme logique propre par rapport à celle de l'Etat qui se veut moderne (Le Roy 1996, 18). Jusqu'à présent, l'évolution des pratiques foncières et l'interprétation du cadre juridique par les acteurs des filières foncières n'a rien perdu de sa dynamique. Toutes ces analyses montrent que « l'émergence d'un système local de gestion foncière », déjà attesté par Osmont (1984, 96) il y a presque deux décennies, i.e. bien avant l'institution des élus locaux, est en cours. Revu dans ce rapport sous le concept de la « néo-coutume », le mélange entre droit écrit, importé de l'occident, et droit coutumier traditionnel, pourrait amener à un système

adapté aux besoins des Dakarois en matière foncière. Il doit pour cela être aménagé volontairement par les acteurs responsables afin de le transformer dans une véritable alternative à la réforme foncière de 1964, fondée sur une conception entièrement européenne. Ce présent rapport a pu, nous l'espérons, contribuer à éclairer davantage les « *processes towards a new system that have to be continued* » (Münkner 1995, 32).

Liste des personnes rencontrées
(entre le 26 mars et le 07 avril 2002)

<u>Nom d'interlocuteur</u>	<u>Organisation/Projet</u>	<u>Fonction</u>	<u>Contact</u>
BA Alioune	Université Cheikh Anata Diop (UCAD), Département de Géographie	Géographe, auteur de l'Etude PANAUDIT sur la réforme foncière	
CAMARA Mohamed		Emigré sénégalais en France, acquéreur d'une parcelle dans la Commune d'Arrondissement de Malika	
DIAGNE Ismaila	Comité des Défenses des Intérêts du Village (CODIV), Ouakam	Président	
DIAGNE M'Bor Alioune	Communauté Lébou à Dakar (Ndey Dji Reew – La mère du pays)	Président	821.20.61 / 825.29.66
DIEME Ismaila M. *	Coopérative Deggoo des locataires de Dalifort	Trésorier	
FALL Papa Demba	Institute Fondamentale de l'Afrique Noire (IFAN)	chercheur	
GUEYE Bara	IIED Sahel, Dakar	Chercheur	825.00.90
GUEYE Médoune	Village Ouakam	Djaraf	iiedsen@sentoo.sn www.iiedsahel.org
GUEYE Moussa M.	Consultant indépendant	(ancien collaborateur de la GTZ)	gueyemoussa@yahoo.fr
KAMBI Khalifa M.	Dalifort	Délégué du quartier, notable	633.63.39
LY Ibrahima M.	Agence de Développement Municipal	Chargé de Projet Urbain	
M'BAYE Raymond M.	Fondation Droit à la Ville (F.D.V.)	Aménagiste - Urbaniste, chargé de l'aménagement de la zone de recasement à Keur Massar	
NDIAYE Papa Abdou	Direction de la Prévision et de la Statistique	Responsable secteur bâtiments et travaux publics	822.89.02
NDIAYE Pape M.	Conseil municipal de	Maire	

	la commune d'arrondissement Dalifort-Foirail		
NDIAYE Sellé M.	PNUD Sénégal	Conseiller	
NIANG Mamadou	IFAN	Maître assistant de recherche, anthropologue - juriste	
SAKHO Fodé	Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat (MUA) Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture (DUA)	Ingénieur civil, Urbaniste, Chargé de mission	825.76.61 / 552.46.62
SALL Ciré	Agence Nationale Chargée de la Promotion de l'Investissement et des Grands Travaux (APIX)	Conseiller Affaires Domaniales (ancien Directeur des Domaines)	823.91.23
SANE Landing M. *	Coopérative Deggoo des locataires de Dalifort	Président	849.05.55 amaciresall@apix.sn
SIDIBE Moussa M. *	Commune de Dakar, Direction d'Aménagement Urbaine (D.A.U.)	Chargé villages traditionnels	
THIOUNE Ababacar M. *	Commune d'arrondissement Dalifort-Foirail	Agent municipal, technicien	
TRAORE Samba Prof. M. *	Université de St- Louis	Doyen de la Faculté de Droit et Sciences Politiques, spécialiste décentralisation	

* rencontré entre le 19 mars et le 19 juillet 2001 lors des recherches pour mon mémoire de maîtrise

Bibliographie

ASSOCIATION DES PROPRIETAIRES POSSESSEURS ET DETENTEURS D'IMMEUBLES (DÈGGÒO JÀPPANTE) (1981), *La Terre, Journées d'études consacrées aux questions domaniales et foncières dans la Région du Cap-Vert*, Dakar, 89 p.

ASSOCIATION FRANCAISE DES VOLONTAIRES DU PROGRES (AVFP) (1993), *Fiche de lecture. Le droit foncier sénégalais*, miméo, 20 p. (Réf. bibl. de l'ouvrage : CAVERIVIERE, MONIQUE et DEBENE MARC (1988), *Le droit foncier sénégalais*, Paris : Ed Berger-Levrault, Collection Mondes en devenir, 329 p.)

BAU (BUREAU D'ARCHITECTURE ET D'URBANISME) (2003), *Etude sur la sécurité de l'occupation foncière et immobilière et la bonne gouvernance, Rapport provisoire*, Dakar, 110 p.

BULLE, SYLVAIN (1999), *Gestion urbaine et participation des habitants : quels enjeux, quels résultats ? Le cas de Yeumbeul, Sénégal*, Gestion des Transformations Sociales - MOST, Documents de discussion, n° 33, www.unesco.org/most/yeumbeul.htm

COMITE DE BARAKA et ENDA-ECOPOLE (2001), *Sauvé par le Président, Baraka, quartier émergent, a-t-il sa place dans le « beau Dakar » ?*, 11 p.

COMITE NATIONAL POUR L'HABITAT (2001), *Amélioration et restructuration de l'habitat spontané à Dakar*, pp. 7-12, www.unhcr.org/istanbul+5/4-Senegal.doc (site consulté le 14 août 2001).

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL (1997), « *Le problème foncier au Sénégal, Séance du 16 décembre 1996, Dossier 96-15* », *Journal des Actes du Conseil Economique et Social*, n° 2, août, pp. 85-99.

COOPERATION SENEGALO-ALLEMANDE (2000), *Prévention et Restructuration de l'Habitat Spontané. La Situation à Pikine*. Dakar : Ambassade de l'Allemagne, 7 p.

DE BIE, JEAN-LOUIS et GUEYE, MOUSSA (1994), *Elaboration d'outils pour la restructuration*, in PGU, *Collection Série Actes des Ateliers et Consultations du PGU*, PGU-Bureau régional pour l'Afrique, 29-40.

DEGGOO Coopérative d'habitat et de constructions des locataires de Dalifort (2000), *Rapport sur les démolitions dans l'emprise du Projet d'Autoroute Dakar-Thiès*, miméo, 13 p. + annexes (document remis par le Maire de la Commune d'Arrondissement Dalifort-Foirail).

DUBRESSON, ALAIN (2000), *Dakar et la presqu'île du Cap Vert*, *Atlas du Sénégal*, Paris : Les Editions J.A., 48-51.

DURAND-LASSERVE ALAIN, NDIAYE SELLE et SALL CIRE (1993), *Simplification des procédures pour une régularisation à grande échelle*, miméo, document communiqué par l'auteur Durand-Lasserve, 53 p.

DURAND-LASSERVE, ALAIN (en collaboration avec BAGRE A., TONATO J. et GUEYE M.) (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, GEOFFREY. (ed.), *Land, rights and innovation: improving tenure security for the urban poor*. Intermediate Technology Publishing, London.

FALL, PAPA DEMBA (1986), *Du village à la banlieue : l'évolution des villages lébou du rivage méridional de Dakar*, Thèse de Doctorat de Géographie, Université Paris 10-Nanterre, sous la direction de PAIN Marc, 350 p.

GAYE, MALICK (1992), The self-help production of housing and the living environment in Dakar, Senegal, *Environment and Urbanization*, 4 (2), 101-108.

GERPES (2000), *Evaluation participative du projet de restructuration et de régularisation foncière à Dalifort. Rapport définitif*, Dakar : DUA-GTZ, 53 p.

GITEC CONSULT GMBH (en collaboration avec SETICO Sarl, Dakar) (1997), *Etude de faisabilité : Restructuration de Pikine Irrégulier, Rapport provisoire, Volume 1, janvier 1997*, Düsseldorf : GITEC, 59 p. + annexes (communiqué par GITEC).

GITEC CONSULT GMBH (1998), *Etude de faisabilité : Restructuration de Pikine Irrégulier, Rapport de l'étude, 2 Volumes, avril 1998*, Düsseldorf : GITEC, 53 p., (communiqué par GITEC).

GTZ (1998), *La Fondation Droit à la ville. Fondation d'Utilité Publique. Régularisation et Restructuration des Quartiers Spontanés*. Première édition publiée en Février, 1998, Dakar, 11 p.

GUEYE, MOUSSA (2000), Restructuration et régularisation foncière de l'habitat spontané : éligibilité à la régularisation foncière et accès à la pleine propriété, 12 p., inédit, communiqué par l'auteur).

HESSELING, GERTI (1996), Réformes et pratiques à l'ombre du droit: quelques réflexions, in *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique*, Cahiers africains CEDAF, Paris: Harmattan, pp. 215-224.

LE ROY, ETIENNE (1996), Un droit hors la loi ? Irrégularités et illégalités foncières dans quelques situations urbaines d'Afrique noire, in LES ANNALES DE LA RECHERCHE URBAINE, *Régularisations de propriétés*, n° 66, mars, Plan Urbain, Ministère de l'Equipeement, des Transports et du Tourisme, 12-21.

LY, IBRAHIMA (1990), Les manifestations du pouvoir réglementaires des autorités administratives en matière foncière au Sénégal, *Revue des Institutions Politiques et Administratives du Sénégal (RIPAS)*, n°s 23-24, janvier/décembre, pp. 237-248.

M'BAYE, RAYMOND (1996), *Compréhension des enjeux fonciers et des pratiques foncières dans les quartiers spontanés de l'agglomération Dakaroise. Contribution à la mise en place d'une politique de restructuration et de régularisation foncière des quartiers non lotis. Etudes de cas : quartiers de Dalifort, Sam Sam 1 et 3 (Sénégal)*. Mémoire de DEA en

Sciences Appliquées, Option Habitat et Développement, Université Catholique de Louvain, Belgique, sous la direction de MATTHIEU Paul, 104 p.

MBOW, LAT SOUCABE (1992), *Dakar : Croissance et Mobilité urbaines*, Thèse de doctorat d'Etat, Géographie, Université Paris 10, sous la direction de Paul Pélissier.

MERTINS GÜNTHER, POPP JÜRGEN et WEHRMANN BABETTE (1998), *Land Tenure and Land Regulations in Informal Urban Settlements in Developing Countries. Examples from Latin America and Africa*. Sector Project : Importance of Policy and Land Tenure in Developing Countries, GTZ : Eschborn, 102 p.

MINISTERE DE L'URBANISME ET DE L'HABITAT (2000), *Rapport d'activités*, présenté par DANSOKHO Amath, Ministre de l'Urbanisme et de l'Habitat, 52 p.

MINISTERE DE L'URBANISME ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, DIRECTION DE L'URBANISME ET DE L'ARCHITECTURE (MUAT-DUA) (2001), *Plan Directeur d'Urbanisme de la Région de Dakar Horizon 2025. Analyse et synthèse des données urbaines et régionales*, rapport provisoire, réalisé par le cabinet CAUS-BCEOM, 131 p. + annexes.

MÜNKNER, HANS (1995), *Sythesis of Current State and Trends in Land Tenure, Land Policy and Land Law in Africa, Study for the Guiding Principles : Land Tenure in Development Cooperation*, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Eschborn, 60 p.

NAVARRO, ROGER (1988), *Irrégularité urbaine et invention de la ville africaine au Cap-Vert (Sénégal)*, *Tiers Monde*, n° 116, octobre-décembre, pp. 1101-1119.

NDIAYE, IBRA (1991), *Problématique de l'occupation du sol dans la Région de Dakar*, Comité régional de développement spécial du 26 août 1991, présidé par Monsieur Amath DANSOKHO, Ministre de l'Urbanisme et de l'Habitat, Dakar : République du Sénégal, Région de Dakar, Gouvernance, 22 p.

NDOYE, DOUDOU (1997), *Le problème des biens immobiliers de la Collectivité Lebou de Dakar. Questions historique, économique, sociale et juridique*, Dakar : Les Editions Juridiques Africaines (EDJA), 81 p.

NIANG, MAMADOU (1996), *La gestion des conflits fonciers au Sénégal (Les villages traditionnels de la Région de Dakar, la zone des Niayes et le Delta)*, 39 p., inédit, communiqué par le Centre Canadien d'Etude et de Coopération internationale (CECI) à Dakar

OMOGHE, MIREILLE (1999), *La répliquabilité du modèle Dalifort dans les opérations de restructuration et de régularisation foncière des quartiers spontanés au Sénégal : Exemple du quartier de Sam Sam 3*, Mémoire de fin d'Etudes, Ecole Nationale d'Economie Appliquée, Département Aménagement du Territoire, Environnement et Gestion Urbaine, Dakar, sous la Direction de TIMERA Aly Sada, 102 p.

OSMONT, ANNIK (1984), *Pratiques foncières locales à Rufisque, Sénégal*, in : CNRS, CEGET, *Terres des uns, villes des autres : questions foncières et pratiques urbaines en Afrique*, Collection Pratiques Urbaines, n° 72 p.

OSMONT, ANNIK (1995), *La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*, Paris : Karthala, 309 p.

PRECHT, RASMUS (2001), *L'impact de la restructuration et de la régularisation foncière de l'habitat spontané à Dakar. Le cas du quartier de Dalifort*, Mémoire de maîtrise, Université Paris 7 Denis Diderot, sous la direction de Claire OLLIVIER, 138 p.

PRECHT, RASMUS (2002), *La régularisation et l'intégration des quartiers informels dans les villes des pays en développement. Analyse des différents types d'intervention et leur impact : la « Méthode Dalifort » (Sénégal) et le « Lotissement-remembrement formule nouvelle » (Bénin)*, Université Paris 7 - Denis Diderot, Mémoire de DEA, Laboratoire SEDET, 84 p.

PROUZET, MICHEL (1992), Afrique, régularisation participative pour résorber l'habitat insalubre, *Etudes foncières*, septembre, n° 56, 42-47.

PROUZET, MICHEL (1994), La « régularisation participative », suite, *Etudes foncières*, mars, n° 62, 45-46.

SALL, AMADOU CIRE (1997), *Etude sur le régime juridique des terres au Sénégal et les implications de la libéralisation*, étude réalisée pour le Conseil Economique et Social, Observatoire Economique et Social, République du Sénégal, 76 p., inédit.

SAMB, MOUSSA (2001), Introduction à la problématique foncière au Sénégal, communication au Séminaire-Atelier sur *La gestion foncière et les ressources forestières au Sénégal*, au siège de la Fondation FRIEDRICH EBERT, Dakar, 29-30 juin 2001, 6 p.

SOW SIDIBE, AMSATOU (1997), Domaine national. La loi et le projet de réforme, *Revue du Conseil Economique et Social*, n° 2, février-avril, pp. 55-65.

SIDIBE, CHEIKH SADIBOU (1990), *La restructuration de l'habitat spontané à Dakar. Le projet-pilote de Dalifort*, Mémoire de maîtrise d'aménagement – option urbanisme, Université de Paris VIII, Institut Français D'Urbanisme, sous la direction de : OSMONT Annik, 215 p.

SY SALL SEYDOU, NDIAYE SELLE et SANE LANDING (1995), Cas du Sénégal, Rapport Général, in *Document de travail, Etudes de cas III : Afrique Francophone*, présenté au Séminaire sur la gestion foncière urbaine, politiques de régularisation et développement local en Afrique et dans les pays Arabes, 21-24 mars 1995, Abidjan, 43 p. (communiqué par Alain Durand-Lasserve).

TALL, SERIGNE MANSOUR (1994), Les investissements immobiliers à Dakar des émigrants sénégalais, *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Vol. 10, N°3, pp. 137-151.

TALL, SERIGNE MANSOUR (2000), *Les investissements immobiliers à Dakar des émigrés sénégalais. Emergence d'un nouvel acteur et mutations de l'espace urbain*, Thèse de Doctorat, Géographie, Université de Strasbourg 1, sous la dir. de Jean Luc Piermay, 581 p.

THIOYE, ABDOUL AZIZ (2000), *Le foncier urbain et la décentralisation au Sénégal*, Mémoire de DEA, Etudes Africaines, Option Droit, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, sous la direction de ROCHEGUDE Alain, 87 p. + annexes.

TRIBILLION, JEAN-FRANCOIS (1993), *Villes africaines. Nouveau manuel d'aménagement foncier* (participe au programme de gestion urbaine PGU animé par la Banque mondiale, CNUEH, PNUD). Paris : Association pour le développement des études foncières (ADEF), 317 p.

UNCHS (CNUEH) (1995), *Gestion foncière urbaine, politiques de régularisation et développement local en Afrique et dans les Etats Arabes*. Conclusions de l'étude et du Séminaire à Abidjan, 21-24 March 1995. Série Gestion Foncière n° 5, Nairobi : UNCHS, 82 p.

UNCHS (CNUEH) ET GOUVERNEMENT DE BURKINA FASO (1999), *Aménagement foncier urbain et gouvernance locale en Afrique sub-saharienne. Enjeux et opportunités après la Conférence Habitat II*. Rapport du Colloque régional des professionnels africains, Ouagadougou, Burkina Faso, 20-23 avril 1999, 91 p.

VAGASSKY, LAURENCE J. (1999), *Restructuring and Regularizing Spontaneous Habitat in Dakar, Senegal : A Case Study of DUA/GTZ Project Impacts and Replicability*. MSc in the Faculty of Economics (Development Studies), Dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements of the degree, s.l., 40 p.

VERNIERE, MARC (1973), Pikine, 'ville nouvelle' de Dakar, un cas de pseudo-urbanisation, *L'Espace géographique*, n° 2, 107-126.

VOIGT-MORITZ, HANS-CHRISTIAN (1991), *Partizipation in der Technischen Zusammenarbeit. Zehn Thesen und der Fall Dalifort/Dakar* [Participation dans la coopération technique. Dix thèses et le cas de Dalifort/Dakar], Konzepte zur Diskussion gestellt, édité par la GTZ, 12 p.

WEHRMANN, BABETTE (1999), *Bodenrechtskonflikte in den informellen Siedlungen Dakars (Senegal) [Litiges fonciers dans les quartiers informels de Dakar (Sénégal)]*, in: GTZ ET FREIE UNIVERSITÄT BERLIN *Prozesse und Institutionen der Konfliktregelung in Bodenkonflikten* (Workshopdokumentation auf CD-ROM) (Processus et institutions de résolution de conflits fonciers, Actes de colloque sur CD-ROM), 15- 17 février 1999 à Berlin, 9 p.

WORLD BANK (janvier 2002), *Upgrading of low income urban settlements. Country assessment report Senegal*, sur le site *Upgrading Urban Communities* (<http://web.mit.edu/urbanupgrading/upgrading/case-examples>), 32 p.

Sites Internet

PROGRAMME DE DEVELOPEMENT MUNICIPAL (PDM) (2001), *Etat de la décentralisation au Sénégal*, in PDM, *Etat des lieux de la décentralisation en Afrique de l'Ouest et du Centre*, www.pdm-net.org/french/cdr/decentralisation/etat_decent.htm, 11 p.

www.1.cyg.sn/safefod/decentra/decent1.htm

« La décentralisation au Sénégal »

ASSOCIATION POUR LA
PROMOTION ECONOMIQUE
CULTURELLE ET SOCIALE DE YOFF
(APECSY),
<http://www.cresp.sn/APECSY/apecsy.htm>

Journaux

LE SOLEIL (20 novembre 2001), *Gestion des terres : les litiges fonciers de plus en plus âpres dans le pays - Dakar : le flou des textes à la base des conflits fonciers*, <http://www.lesoleil.sn/recherche/article>, site consulté le 20 février 2002.

Références supplémentaires de Malick Gaye :

GAYE, MALICK et NICOLAS, PIERRE (1988), *Naissance d'une ville au Sénégal*, Paris : Enda/Karthala, 220 p.

African Environmental Review/Bulletin (1993?)

Cahier Numero 5 CAMBRE (Belgique)

AnnexeLes Villes (Communes) de la Région de Dakar

VILLE (COMMUNE)	DAKAR	PIKINE	GUEDIAWAYE	RUFISQUE
Communes d'arrondissement				
1	Ile de Gorée	Keur Massar	Golf Sud	Rufisque Ouest
2	Plateau	Malika	Ndiarème	Rufisque Nord
3	Médina	Yeumbeul- Nord	Limamoulaye Wakhinane Nimzatt	Rufisque Est
4	Gueule Tapée - Fass - Colobane	Yeumbeul-Sud	Sam Notaire	
5	Fann - Point E - Amitié	Djidah - Thiaroye Kaw	Médina Gounass	
6	Grand-Dakar	Tivaouane - Diaksao		
7	Biscuiterie	Diamaguène - Sicap Mbao		
8	H.L.M	Thiaroye-gare		
9	Hann - Bel Air	Mbao		
10	Sicap - Amitié	Thiaroye Sur Mer		
11	Dieuppeul - Derklé	Guinaw Rail Nord		
12	Grand-Yoff	Guinaw Rail Sud		
13	Mermoz - Sacré cœur	Pikine Ouest		
14	Ouakam	Pikine Est		
15	Ngor	Pikine Nord		
16	Yoff	Dalifort		
17	Patte-d'oie			
18	Parcelles Assainies			
19	Cambérène			

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

LE CAS DE DAR ES SALAAM, TANZANIE

Auteur : Lusugga Kironde

Kironde@uclas.ac.tz

**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.**

Document de travail : ne pas diffuser et ne pas citer sans l'autorisation du PRUD

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 :

Benoît Allanic
Gaële Goastellec
Rasmus Precht.

Cette étude de cas constitue l'une des 9 études réalisées dans le cadre du programme de recherche dans les pays suivants : Afrique du Sud (Gauteng & North West Province, Mpumalanga, Durban Metropolitan Area), Bénin (Cotonou & Porto-Novo), Cameroon (Yaoundé), Ghana (Kumasi), Kenya (Nairobi), Namibie (Windhoek), Sénégal (Dakar), Tanzanie (Dar es Salaam) et Ouganda (Kampala).

Introduction to the City of Dar es Salaam

This Report presents findings on the role of customary/traditional land delivery systems in land management in Dar es Salaam Tanzania, as part of a wider study involving a number of cities in seven sub-Saharan African countries.

Dar es Salaam is by far the largest urban area in Tanzania with a population, exceeding the total for the next eight ranked urban centres. It is still the *de facto* seat of Government, despite the declaration of the inland town of Dodoma as the country's capital since 1973. It is the country's chief commercial, economic, industrial, educational, transportation and cultural centre, as well as the country's chief port. It is connected by a network of roads, railways and waterways not only to the rest of the country, but also to neighbouring countries of Kenya, Uganda, Rwanda, Burundi, Zaire, Zambia and Malawi.

The city-region of Dar es Salaam is located between 6° 34' and 7° 10' south, and stretches along the Indian Ocean coast for about 100 km from the mouth of the river Mpiji to the north to the river Mbezi to the south, and includes 8 offshore islands. It has a total area of 1387 km² of which 12.5% is densely built upon, accommodating over 90% of the city's population. The rural part comprises more than 40 villages, increasingly under pressure for urbanization.

Administratively and in terms of local government set up, Dar es Salaam is divided into three municipalities of Ilala, Kinondoni and Temeke, overseen by an overall City Council. The area of the City of Dar es Salaam is further divided into 73 wards, 222 *Mtaa*'s, 40 villages and 87 *Kitongoji*'s (Figure 1).

Figure 1: The general structure of the local government authorities of the City of Dar es Salaam area

City Council Municipal Councils (3) Wards (73) Village (40) *Mtaa* (222) *Kitongoji* (87)

It is important to realise that villages are recognised as local authorities in their own right, as are the Municipal Councils, each with a Village Assembly and a Village Council.

Dar es Salaam also has an administrative set up representing the central government. This includes the Regional Commissioner, and three District Commissioners. The central government through the Regional Commissioner, the District Commissioners, and through sector ministries such as that of Lands, Water, and Works, as well as the local authorities, all have fundamental impacts on the land delivery process in the city.

In terms of demographic development, the population of Dar es Salaam has grown from 272,821 in 1967 to nearly 2,500,000 people in 2002 (Table 1). The make up of the population of Dar es Salaam is as shown in Table 2.

Table 1: Population growth of Dar es Salaam 1967-2002

Year	Population	Inter-censal growth rate
1967	272,821	
1978	843,090	10.8
1988	1,360,850	4.9
2002	2,497,940	4.2

Source: Population Census except

Table 2: The Structure of the population of Dar es Salaam, 2002

Municipality	Males	Females	Total	Average Household Size
Kinondoni	549,929	538,938	1,089,867	4.2
Ilala	321,903	315,670	637,573	4.3
Temeke	389,245	382,255	771,500	4.1
Total	1,261,245	1,236,863	2,497,940	4.2

Source: Population and Housing Census 2002

1.2. What is the extent of customary practices in urban areas ?

The evolution of public sector attitudes towards customary tenure in urban areas in Tanzania

The current land tenure regime in Tanzania with its impacts on both rural and urban areas emanates from the impact of colonialism. Although it is accepted that indigenous people had their own land tenure systems, German and later British colonial rules introduced the concept of land being held in the state. The British Land Ordinance of 1923 declared all lands in the country to be public lands “under the control and subject to the disposition of the Governor to be held *under a right of occupancy* and no title to the occupation and use of any such lands shall be valid without the consent of the governor” (s.2 and s.3).

The omission of customary rights from the Land Ordinance brought criticism from the Permanent Mandates Commission of the League of Nations, so that in 1928, an amendment was deemed necessary. This expanded the meaning of the right of occupancy to include “the title of a native or native community lawfully using or occupying land in accordance with native law and custom”.

It has been argued that although the Land Ordinance recognized customary titles, (which came to be known as deemed rights of occupancy) the definition was only declaratory. It did not define the rights (and obligations) of landholders as against the state, nor were these rights entrenched in law in any form. The lands occupied by indigenous people remained public lands under the control and subject to the disposition of the state. This means customary titles were recognized but were not protected. In effect, they were held at the discretion of the Governor (and later the President), who could withdraw his consent as and when he found it suitable.

This has had impacts on land at the periphery of urban areas, which is under pressure for development. The declaration of such areas to be planning areas immediately brings about an uncertain tenorial status as far as customary tenure is concerned. Indeed, in 1953 the colonial government construed that customary tenure was extinguished after an area was declared to be a planning area, and issued a circular to that effect.

Lack of security of tenure in the case of customary tenure was a deliberate action of the colonial government, which declared all land to be public lands vested in the Governor (and later, the President). Insecurity of tenure is not an inherent factor of customary tenure. However, in view of the insecurity introduced after colonialism, observers came to see customary tenure as being inferior to statutory tenure. Progress was seen as moving away from customary tenure to statutory tenure.

Government Paper No 6 of 1958 proposed to move to freehold tenure and abolish customary tenure. Although this was never translated into law, the idea that modernization went hand in hand with moving away from customary land tenure was and continues to be, upheld.

Writing in the mid-1990s Shivji (1998) points out that during colonial days the assumption seems to have been that on declaration of a planning area, the rights of customary owners are extinguished automatically by law. This assumption presumably became the basis of the administrative policy underlying Government Circular No. 4 of 1953 (Tanganyika Government 1953), which stated (paragraph 12):

It is the intention that in a township all the land should be 'alienated' from tribal tenure and that Africans should obey the same laws of the territory with regard to their occupation as members of any other race. The disposition of land in a township has become largely a matter of town planning but administrative action does lie with the District Commissioner in the case of expanding townships, for which new and wider boundaries are proclaimed by the Governor, in dealing with the question of rights of Africans living in accordance with African customary law on land which it becomes necessary to include within a township.

The “rights of Africans” referred to were restricted to the “provision of an alternative plot”, entitlement “to take away the materials of the demolished house at his own expense”, and compensation for “unexhausted improvements”. It is doubtful if the provision of an alternative plot could have been legally enforced.

Shivji (1998) goes on to note that, the colonial land structure and the legal and policy assumptions were taken over and continued with independence with hardly any modification. In the 1960s, the then Minister of Lands, Settlements and Water Development reaffirmed the principles underlying the 1953 Circular (i.e. that customary tenure got extinguished on the declaration of an area to be a planning area. (James 1971). According to the Minister “native laws and customs were inapplicable in urban areas and were only applicable in tribal areas” (Fimbo, 1992:69).

In the late 1970s and 1980s, this policy was pursued in earnest. Land officials would usually not bother to cite any authority, not even the 1953 Circular or the 1960s Minister's speech, for the assumption that customary rights were extinguished on the declaration of planning areas. By the 1980s even minimal “rights” for the provision of alternative plots and payment of compensation could be ignored. Thus, customary land rights holders have suffered considerably as the result of expansion of urban areas.

Meanwhile, urban expansion and declaration of peri-urban or village lands to be planning areas have moved on apace. Town Planning has been the process of displacing and dispossessing indigenous customary landowners. The boundary of the city of Dar es Salaam now has some forty registered villages within it. There are however, many traditional villages which are not registered villages but which are under intense pressure for urbanisation. There are also many areas which were formerly villages but which have now grown to high densities on the basis of customary tenure transactions. In the peri-urban areas, indigenous inhabitants occupying farmland are being displaced and are moving further out, pushed by various pressures. Inhabitants from the City have been acquiring land usually through purchase from

the original inhabitants. A typical scenario is for such an inhabitant to buy farmland from the original occupant owning land under “native laws and customs”. Many indigenous landholders, faced with the pressure of urbanisation on the one hand, and poverty on the other, sell their landholdings wholly as a farm (*shamba*), or in small pieces at a time. The sale will many times be evidenced by a sale agreement usually witnessed by local government or political party leaders, or respected elders. Transfer of land between natives does not require the consent of the Commissioner for Lands. On the strength of the sale agreement, the purchaser may get a land officer to sanction the survey of the plot and issue a letter of Offer. Once the survey is done and a deed plan prepared, a certificate is issued. This land will have moved out of the realm of customary tenure. However, it must be mentioned that land that moves out of customary tenure through this process is highly limited. In most cases the land that is bought or otherwise acquired outside a grant for a right of occupancy remains under an informal kind of tenure.

A few land buyers may be considered to be speculators who establish “week-end” farms on the perimeter of the city in anticipation of the expansion of city boundaries. The expectation is that eventually, as the town boundary expands, such a farm could yield several plots valuable plots. On the other hand, there are those, who are possibly in the majority, who acquire land at the periphery as a genuine investment for their immediate or future settlement and as a way of engaging in agriculture. These may eventually subdivide the land into smaller plots as pressure for urbanisation increases. Evidence put before the Presidential Commission of Inquiry into Land Matters of the early 1990s from villages surrounding Dar es Salaam all told the same story of the expanding city consuming surrounding lands, with a good number of the original landowners getting displaced (Tanzania 1994:76).

Declaration of areas to be “Planning Areas” under the Town and Country Planning Ordinance 1956 is another way through which traditional landowners get displaced. Once an area is so declared, a process gets in motion, which makes it impossible for the traditional landowners to hold onto land in the customary sense. They may or may not get compensation as a result of the implementation of the planning scheme. Where compensation is paid, the universal complaint is that it is inadequate and is rarely paid on time. It does not put the affected person into a position of “equivalence”. In some cases, traditional landowners are offered a piece of land on their now planned land. Many are unable to meet the new land use conditions, and may have lost part of the input to their subsistence from agriculture. Thus they sell the plot(s) allocated to them and move further out of town.

Town planning, therefore, has literally meant the expropriation of customary lands and the extinction of customary land rights. In the mid-1980s, as a result of popular dissatisfaction with this situation, the judicial attitude towards customary rights began to show some sympathy. In the case of *Nyagwasa v. Nyirabu* (1985) the Court of Appeal made a tentative statement that it was not prepared to accept that the declaration of a planning area alone extinguished customary titles. This was upheld in a subsequent case of *Kakubukubu v. Kasubi* (1991), where the courts decided that:

In any event, a Right of Occupancy under customary law does not become void merely upon an area being declared a planning area...Other statutory provisions must operate to occasion such an eventuality (Tanzania, 1994).

The full implication of these decisions on the security of customary tenure in urban and peri-urban areas however has been minimal and land officials have continued to behave as if

customary tenure ceased to exist once an area was declared to be a planning area.

While the judiciary in the 1980s and early 1990s showed some recognition for customary tenure in urban areas, the government did not. During the early 1990s the government declared many unplanned areas and many peri-urban areas to be areas ripe for development, or for land regularisation, and therefore, planning areas. While such declarations are legally meant to address issues of land use, the General Notices making such declarations specified that all land in the specified area would vest in the President (i.e. the Notices extended their coverage to include land tenure issues). The President would then allocate the land for the purpose specified in the detailed scheme. Some observers consider this divestiture of land rights from the landowners to be *ultra vires* (Shivji 1998), but this has had little impact on protecting customary land rights owners. Nevertheless, in an ongoing 20,000 planned plots provision scheme in Dar es Salaam, the government was unable to take over land in the areas that had been declared to be planning area as a result of stiff opposition from the land occupiers and had to resort to compulsory acquisition powers to extinguish the rights of landowners in the peri-urban areas falling under the scheme.

In a case involving the expansion of a major highway in Dar es Salaam in 1996, invocation by landowners whose houses were built in an unplanned area and were earmarked for demolition, that they held their land under customary tenure, was rejected by the attorney General because, *inter alia*, the claimants were not indigenous to the area (i.e. they came from other parts of Tanzania). Besides, they had no evidence of ownership of their land. In other words, the government seems to recognise customary tenure among a community composed of the same tribe. In another court case in 1998 (*Mwalimu Omari and Ahmed Baguo v Omari Bilal*, Civil Appeal 19 of 1996), the court ruled that customary tenure applied only in rural areas. In urban areas, it applied only to registered villages existing in these urban areas. Anyone who owns land in an urban area without a granted right of occupancy was declared to be a squatter without title. This ruling turns the majority of landowners in urban areas into squatters. Nevertheless, the Court itself is not of one stand. Going through a number of land cases at the Registrar of the High court, it is evident that many judges recognize unsurveyed land to be land held under customary tenure. The Courts therefore have themselves wavered, sometimes in favour of customary tenure in urban areas, and sometimes against it. Likewise, the definition of customary tenure has not been explicitly propounded by the various authorities.

Customary tenure has moreover been suffering from the onslaught of urbanisation and government planning schemes, and has been replaced by neo-customary and informal tenure.

1.2.1. Can you distinguish between the neo-customary land delivery system and other informal systems? How do you make the distinction?

Defining customary tenure

The Land Ordinance saw customary tenure as the use of land by a native community according to native law and custom. Colonial policy saw this as being communal, and the complete negation of individual land ownership. This definition did not include any dynamism such as the movement of people from one area to the other; or the changing in the modes of managing land, as a result of changed socio-economic circumstances.

According to the Land Act 1999 a “customary right of occupancy” *includes* a “deemed right of occupancy”. This implies that customary tenure is more than the definition of a deemed right of occupancy, which is defined as:

The title of a Tanzanian citizen of African descent, or a community of Tanzanian citizens of African descent using or occupying land under, and in accordance with customary law”

Note that there is no geographical delimitation of the applicability of customary tenure in the above definition.

A number of recent writers on urban development in Dar es Salaam (such as Kombe (1995), and Lupala (2002)) recognize at least two types of tenure outside the granted tenure:

Customary tenure, which they see as being clan land, where land is inalienable, or can only be transferred after very wide consultation with, and consensus of, clan members. This type of tenure is slowly being replaced.

Quasi-customary tenure, where land is alienable. This is seen as the tenure recognised by local administrators and leaders, elderly indigenous inhabitants, and adjoining landowners (Kombe, 1995). Consultation is less wide compared to the case of customary tenure. The right to sell lies mainly with the individual landowner. This is the most common form of tenure in informal settlements in Dar es Salaam.

From these two categorizations, it can be concluded that a third category exists. This is informal tenure. This is where transaction in land no longer involves customary requirements such as the consent of a larger family (clan), or “elderly indigenous inhabitants” but could be between any land seeker, and anyone who purports to own the land.

Indeed, Kombe (1995) points out that the informal land management system has devised informal ways of protecting individual (purchaser’s) rights, that is, there is a process of authenticating ownership, transfer and sale of urban land.

The Land Act 1999 seems to hold the view that there is customary tenure as well as other forms of informal tenure. In this paper, although we feel that there is a difference between neo-customary tenure and informal tenure, and that neo-customary tenure is being replaced by informal tenure, we will use the term neo-customary tenure to include informal tenure.

Defining neo-customary tenure

With regard to Tanzania in general and Dar es Salaam in particular, and from evidence from the literature and policy and other official statements, the concept of customary tenure is used in a variety of senses ranging from access to land from traditional owners using traditional institutions and procedures, to any form of access to land outside government (central, or local) allocation. Such a wide-ranging conception hides a lot of differences and is not suitable for this study. Thus, as we have pointed out above, we find in the literature, reference to customary as well as to quasi-customary tenure. The latter has elements of traditional landowners and traditional processes still playing a role. With time, and with decreasing distance towards the city centre customary and quasi-customary tenures give way to another

form of tenure. We therefore find reference to informal tenure, being the situation where traditional landowners are no longer key in terms of controlling land, although certain forms of traditional institutions and practices may still be adhered to.

All tenures convert to statutory tenure upon the land getting planned, and/or surveyed. Statutory tenure is evidenced by an offer for a Right of Occupancy, or a Certificate of Title.

For the purpose of this study the concept of neo-customary tenure is taken to mean both quasi-customary tenure and informal tenure. Areas covered by such tenure also coincide with what is generally referred to as unplanned areas. Customary or quasi-customary tenure as defined above is more prominent in peri-urban areas.

Kombe and Kreibich (2000) point out that unplanned areas are not uniform. They distinguish inner city areas, with high densities, intermediate areas with relatively lower densities and outer or peri-urban areas used at low densities and where agriculture is practiced. Kironde and Rugaiganisa (1995) argue that high-density areas are usually inhabited by low-income households. High-income households are found in outer city low-density areas but are mixed with low-income households who earn a living from agricultural activities.

The indigenous peoples in and around Dar es Salaam are usually recognised as belonging largely to the Zaramo, Ndengereko and Matumbi tribes. It is these people, whose land ownership has been giving away to urban development of the city of Dar es Salaam. According to Kironde (1995), the process of their displacement started with the German colonial era in the 1880s and has continued thence.

The indigenous people of Dar es Salaam have for long lived in dispersed homesteads practicing agriculture. They have a long interaction with the expansion of the city of Dar es Salaam. They have been generally selling their land, and moving further, away from the expanding City. The selling of land is well captured by Kombe (1997), and usually involves both customary and statutory institutions and processes. For example, family or clan members may have to be consulted and their consent obtained before land can be alienated. However, the sale may be witnessed by local government (village, ward or street) or political party leaders.

Both Kironde (1995) and Ndjovu (2003) provide record of claims and counter claims on whether the local landowners can assert to own land under customary tenure.

Up to the 1970s, the densities around Dar es Salaam were no more than 20 persons per square kilometre. During the 1973/74 Vilagisation campaigns, many peripheral areas of Dar es Salaam were turned into *Ujamaa* Villages. Recognised local leaders became chairpersons of these villages. Some of these villages were later on registered either under the legislation requiring the registration of villages, or under the Local Government legislation. Here, local leaders could allocate land to new land seekers from anywhere in the country, or where land was transferred by sale, local village leaders acted as witnesses (Rwebangira, *et al*, 1998). The existence of registered villages gave some legitimacy to the continued existence of customary or quasi-customary tenure in the City of Dar es Salaam. But even in these villages, customary tenure was under retreat and as pointed out elsewhere, the government is now considering deregistering all villages in urban areas.

Defining “Land Delivery”

In this report, “Land Delivery” is taken to include bringing land to the market and making it available to those who may be in need of it. It also includes planning and servicing of this land, securing tenure, managing land transfer, overseeing land development and settling disputes.

1.2.2. What is the scale of population and areas served by these practices at the moment?

According to Lupala (2002), in peri-urban zones, most people derive their security of landownership from actual development and recognition through informal arrangements in local neighbourhoods. Kombe goes further to say that “only a few landowners hold titles or land transfer documents. Thus the security of ownership for the majority (80%) of landowners hinges on social recognition or quasi-customary rights” (Kombe 1997).

It is generally officially stated that some 70 percent of Dar es Salaam’s residents live in unplanned areas. In these unplanned areas, tenure is mainly informal, with traces of customary or quasi-customary tenure. However, the figure of 70 percent is in all probability an understatement. It was calculated in the late 1970s from the data collected for the preparation of the Dar es Salaam Master Plan of 1979. Since there has been a very slow growth of the planned sector compared to the unplanned sector, the proportion of households living in unplanned areas in Dar es Salaam is likely to have gone up, although it should be realised that densities have also gone up in planned areas.

A recent calculation has concluded that the housing stock in Dar es Salaam is 350,000 units out of which 327,000 are in unplanned areas (Rwechungura 2003). This suggests that over 90 percent of Dar es Salaam’s residents live in unplanned areas. Given that the 2002 census put the population of Dar es Salaam at around 2.5 million people, over 2.3 million of these live in unplanned areas where neo-customary practices offer access to land.

1.2.3. What is the scale of the population in the city area that has been served by neo-customary practices in the past?

The population of people living in informal (or unplanned) areas has been growing, as has the proportion of the total population of Dar es Salaam in these areas. In 1968, 97,500 people (out of 272,515) lived in unplanned areas. In 1979 the number had gone up to 478,489 occupying 2349 hectares in 25 unplanned settlements (Tanzania, 1979). In 1990, there were 40 unplanned areas in Dar es Salaam covering 5000 hectares.

The area covered by neo-customary practices in Dar es Salaam is estimated to be around 1120 square kilometres. Most people live in the high density unplanned areas. A count carried out for the Community Infrastructure Upgrading Project (CIUP) in 2002 established that there were over 110 unplanned areas in Dar es Salaam compared to 40 in 1990. There are however, large areas at the periphery developed at low densities, undeveloped or used for agriculture, but slowly densifying especially along major routes.

The scale of the population served by neo-customary practices in the past has been growing partly because of the growth of the urban population, expansion of urban boundaries and the very slow growth of the planned sector.

1.2.4. Is most land for housing the poor mainly provided by neo-customary actors?

All studies and publication on Dar es Salaam indicate that land for housing the poor is mainly provided by neo-customary actors. This is partly because the planned land sector has been growing slowly compared to demand and partly because the planned sector has not provided land suitable to the needs of low income households e.g. in terms of location.

Acute shortage of planned, surveyed and serviced plots for housing is being experienced in almost all urban areas of Tanzania compared to demand. While the annual registered demand for formal (planned) land is 150,000 plots, the supply has been an average of 8,000 surveyed plots annually for the ten years 1991-2001 indicating an annual shortfall of about 95 percent (Tanzania, 2001). The data for Dar es Salaam reveals a dire picture with regard to the supply of planned land compared to demand.

Between 1990 and 2001, the Dar es Salaam City Council received a total of 243,473 applications for planned plots. However, only 8,209 plots were surveyed and allocated. The annual demand over the period, based on registered applications is over 20,000 plots, while the annual supply has been under 700, leaving nearly 97 percent of the recorded demand unfulfilled.

It is difficult to estimate the supply of non-formal land over the years but given the rapid development of unplanned areas, it may be safe to assume that much of the unmet demand submitted to the formal sector, gets accommodated in the non-formal sector. This crude assumption means that the non-formal sector supplies between 18,000-19,000 plots in Dar es Salaam annually.

Getting access to formal land involves long bureaucracies and, increasingly, costs, which low-income households may not afford. The most commonly identified ways of getting access to land are: occupation without anybody's permission, allocation by a friend, relative or village authorities, allocation by the Ministry of Lands/City Council, inheritance, and purchasing (Hoek-Smit, 1990). Acquisition through purchasing has become the most common form of access to land in recent times, thus increasing the extent of the land under neo-customary systems.

2. How neo-customary systems work

2.1. Which actors take part in customary and neo-customary land management systems and what are their characteristics?

Both Kombe (1997) and Lupala (2002) give insights into the actors in neo-customary systems of land delivery.

First there are the land seekers. These include all kinds of households, from those in low to those in high-income brackets. According to Mwamfupe (1994) and according to other studies, most land seekers were not born in Dar es Salaam, but migrated there from other parts of the country. This of course leads to the breakdown of customary tenure.

Some of the land seekers can be termed as seeking land for survival. These include those who are in desperate need of land for construction or for agriculture. The majority of land seekers in the 1980s were probably in this category. In the 1990s, there emerged as well those seeking land for investment particularly in the peripheral zones, developing land into commercial housing and engaging in commercial or semi-commercial agriculture (Mwamfupe and Briggs, 2000). Poor households may be so desperate that they will build anywhere including on marginal land. In July 1998, there were at least 5723 houses constructed in valleys and earmarked for demolition by the city Commission. This demolition never took place.

A good number of transactions involve a broker, or facilitator (Lupala, 2002). His role is to know who of the landowners has what type of land to dispose of. He then looks for prospective buyers. He also normally acts as one of the witnesses where a deal is concluded, and for this he may get a fee from both the seller and the buyer.

The landowners have been changing from the indigenous populations of the Zaramo and other indigenous tribes interacting in family or clan land, or long-term settlers, such as the Nyamwezi, Gogo, Sukuma and Makonde, to a more assorted mixture of population. Family land that may have been inherited has been disposed of by its inheritors as individuals, while those who acquired land as individuals, have not found it difficult to pass it over to other land seekers (Lupala, 2002; Kombe 1997).

The sanctioning or witnessing officers were and to some extent still are the traditional elders recognised in the neighbourhood or village. These however, have been influenced or taken up in the ongoing political developments. During the Socialism (*Ujamaa*) era, many of these became the ten-cell leaders (*Mjumbe*). In the case of peripheral areas, a number of these became village chairmen. Ten-cell leaders are no longer part of government set-up but people still recognise these leaders in many transactions including those involving land (Kironde, 1999).

Other actors include those under the formal local government set-up. These include Ward Executive Officers, *Mtaa* chairmen, and village council chairmen or Village Executive Officers. Sometimes, formal legal experts are brought in.

The *modus operandi* for all these is that they can be consulted by both the would-be sellers and buyers on their intentions and they can give their advice. They ascertain ownership and land boundaries, sign documentation, charge a fee, resolve conflicts where these arise, and may enforce development. For example, local leaders do sometimes ensure that developers do not block rights of way, and do not leave land idle.

It is still not legal to sell undeveloped land in Tanzania. Therefore all acquisition of land is documented as acquisition of developments such as agricultural plants or a building, even if these may not exist, or do not measure up the value at which the land changes hands.

The short-term objectives of the actors depend on who they are. Sellers may need cash or may have excess land, or may want to solve a family problem such as joint inheritance. Buyers need land. Witnesses need cash, but also need to play their role in society by looking after land development and the needs of their people. As a long-term strategy, buyers may not leave land vacant. They may erect a small building (*banda*), or clear the land and plant crops, in the case of peri-urban land. The sellers may take up alternative land and start anew, or they may intensify or change the direction of development on the land that they remain with. There

seems to be a stigma to selling family land. Therefore many sellers cite hardships (e.g. sickness) as the reason for selling land.

Kombe and Kreibich (2000) in their study on Informal Land Management in Tanzania give us insights into the operation of the neo-customary tenure systems. They divide Dar es Salaam into three zones: the inner-city zone, the middle-belt zone and the outer-city or peri-urban zone. The types and effectiveness of neo-customary system actors differ somewhat between these zones, as are the problems that have to be solved.

The Inner-city zone: The Case of Keko Mwanga

The inner-city zone is a short distance from the city centre, within a radius of around 5 kilometres. Informal settlements here have high land values and high densities. Plots are small. Infilling of existing open spaces, encroachment on public services land, extension of property and expanding on hazard and marginal land. Similar characteristics can be found in settlements farther away from the city centre, but which are highly accessible, such as those allocated along major thoroughfares.

Local leaders double as respected elders as well as chairpersons of local government authorities. The lowest local government authority level in urban areas (except where villages are involved) is known as the *Mtaa* (sub ward). Given the high land values, and the commoditification of land, local leaders are less successful in managing land. On top on that, both local and national leaders have failed to remove people building in flood-prone areas or on other marginal land. The Case of Keko Mwanga illustrates the situation in an inner-city area (BOX 1)

BOX 1 KEKO MWANGA, AN INNER CITY INFORMAL AREA IN DAR ES SALAAM

Keko Mwanga is located 2 kilometres to the south of Dar es Salaam City Centre and is one of the *Mitaa* of Keko Ward with around 25 000 people and covers 31.5 hectares. Major ethnic groups in Keko Mwanga are the Zaramo, Ngoni and Ndengereko. These form around 60 percent of the population. The remaining residents are Nyakyusa, Luguru and Sambia, and a few Indian and Arab families. Houses are constructed haphazardly and to high densities. Most paths in the area are narrow and non-motorable. Soon after Independence in 1961, immigration to Keko Mwanga increased. This led to accelerated land subdivisions, transfers and building activities. In the 1970s there were government proposals to remove the residents and convert the area into an industrial area. This was resisted by the residents who got support from their MP. The idea was dropped. Thereafter, local party leaders played an active role in facilitating land transactions and authenticating land transfers. Payment for the land was made in cash but much as the land had been commercialised, land prices remained modest till the late 1980s. Increased demand for land led to further subdivisions, property sales and redevelopment, house extensions, and encroachment on public land and on marginal land.

Land for the primary school as well as the police post was donated by the ruling political party on land formerly expropriated from an Indian. One indigenous formerly large land-owning lady donated the land for a mosque, a market and for burial grounds. The latter are now full. Land for the other two mosques and two churches in the area were bought from locals.

Before the 1970s, land transactions were concluded without any written papers, although local party leaders and neighbours were involved in land. From the mid-1970s the use of written transfer documents became more regular and ten-cell leaders started playing an active role in sanctioning and authenticating land transfers. Today most buyers seek local leaders' certification before land transfer deals are concluded.

Most disputes in Keko Mwanga are associated with trespassing on, private land, road reserves, footpaths, open spaces, storm water drains, cemeteries, and other areas earmarked for public use. Disputes are first presented to ten-cell leaders and then to the Mtaa chairperson. A *Mtaa* Disputes Reconciliation exists at the *Mtaa* level. If a solution is not found then the dispute is referred to the police and if there is no solution, then the dispute is taken to the Primary Court.

Local grass root actors have been finding it increasingly difficult to regulate land transactions and land development. The main reason for this limited capacity is the high land values and the highly commercialised land transactions. Failure to intervene in these land transactions is yielding undesirable results in terms of overcrowding, diminution of land for public uses, environmental degradation, and colonisation of hazardous land. Unregulated private markets alone cannot work well and urgent positive intervention by the public sector is called for.

Source: Kombe and Kreibich (2000)

The Intermediate Zone

In this zone, land values and densities and intensity of land-use are generally lower than in inner city informal areas but higher than in settlements at the periphery. Land subdivision is going on in this area but there is still open land, which can be used for agriculture. Plot sizes range from small ones to very large ones. Nevertheless, pressure is increasing on land in this zone, so plots are getting smaller and encroachment on hazard land is also taking place. Land developers in these areas are low, middle and high-income earners from all parts of Tanzania.

Peri-urban Zone

The predominant use in the per-urban areas is agriculture but there is intense pressure especially from city residents to acquire and subdivide land for urban development. Informal land transfers are increasingly replacing indigenous landowners. Most of the peri-urban areas were declared to be ripe for development in the early 1990s but most of the planning schemes have not been implemented because of lack of funds for paying compensation to existing landowners. We know of only one land-sharing scheme that has been tried and implemented on a partnership basis between the Temeke Municipality and the residents of the Chamazi area (Rwechungura, 2003). An example of what is happening in the peri-urban areas can be gauged by looking at the case of Rangi Tatu in the Charambe Ward of Dar es Salaam (Kombe and Kreibich, 2000).

BOX 2 PERI-URBAN AREAS IN DAR ES SALAAM, THE CASE OF RANGI TATU

Rangi Tatu is one of the six *mtaa*'s in the Charambe Ward. It is 20 kilometres to the south of the City Centre and has 23,000 residents. Within the past 25 years, this area has grown from a sparsely inhabited area where indigenous landowners were cultivators of cassava, maize cashew nuts and coconuts, to a fast growing urban neighbourhood. In the late 1960s, the area consisted in part of large sisal and coconut plantations. Early settlers were the Yao, Makonde

and Ngoni. The nationalisation of the plantations and the Villagisation programmes brought in more people in the 1970s and early 1980s. During the villagisation era, local party leaders exerted law and order so that subdivision and land use arrangements were controlled. This discipline went down in the 1980s. Land selling and buying became and is still prominent. Selling takes place after long negotiations between the buyer and the seller. In the case of the latter, family or clan members are also involved. Ten-cell leaders, and *mtaa* chairpersons authenticate the sale.

Prices have been going up from Tshs 75-100/= per m² in 1992 to Tshs 600-800/= per m² in 1997. Customary practices have gradually been weakened and the indigenous population are moving out. Some of the local leaders have set down procedures, which must be abided with when people want to buy or sell their land. In some cases, forms that must be filled in and signed by the various parties have been divided, and feed proscribed. A 10 percent (of the price) administrative fee is charged and is credited within the *mtaa* coffers.

Information about land availability is by way of mouth, so there are no open market transactions. Thus prices may differ considerably even between adjoining plots. Some 40 percent of the landowners have sales agreement. In the case of 10 percent, the land is surveyed. In the case of the rest 50 percent, there is no evidence of land ownership. A number of landowners put up expensive property but have no written evidence of landownership. Some local leaders feel that land matters are not within their jurisdiction.

Common disputes are those involving dubious sales, trespassing, encroachment on public land uses. Most disputes are solved at ten-cell or *mtaa* level. If disputes are not solved at these levels, they are referred to the Ward level and thereafter to the Primary Courts.

Source: Kombe and Kreibich (2000)

The actors in the neo-customary system can be schematically presented as shown in Table 3.

Table 3 Schematic representation of the actors in the neo-customary systems

Actors/Action	Inner City Zone	Intermediate Zone	Peri-urban Zone
Land Suppliers	Individuals/Family members; indigenous or long-term residents of Dar es Salaam	Individuals/Family members; indigenous or long-term residents of Dar es Salaam	Family members/clan Village governments
Land Characteristics	Very high land values, very high densities; marginal and hazardous land	High land values, high to low densities, some agricultural land, marginal and hazardous land	Low land values. Very low densities with pockets of medium densities, mainly agricultural or open land
Product	Houses, small plots, marginal land in valleys	Medium sized plots, marginal land	Large pieces of agricultural land (<i>shamba</i>), medium sized building plots
Mode of transaction	Purchase; inheritance; invasion (of marginal land)	Purchase, inheritance, invasion (of marginal land)	Purchase, allocation
Witnesses to	Local elders, local	Local elders, local	Local elders, local

transactions	government or party leaders	government or party leaders, neighbours	government or party leaders, neighbours
Evidence of transaction	Sale agreement	Sale agreement No evidence	Sale agreement`
Land Acquirers	High income households seeking redevelopment or change of use; low-income households on marginal land	High to medium income households	High, medium low income households
Development Control/Effectiveness	Local elders, local government leaders, little impact.	Local elders, local government leaders, some impacts.	Local elders, local government leaders, some positive impacts
Dispute settlement	Local elders, local government leaders, little impact	Local elders, local government leaders, some impact	Local elders, local government leaders, some positive impact
Role of public authorities	Little role played Unimplemented land regularisation schemes Unsuccessful drive against those living on marginal land	Limited role. Some community plans submitted to public authorities.	Most peri-urban areas declared to be planning areas. Most planning schemes unimplemented.
CBOs	Exist in some areas dealing mainly with water and sanitation	Exist in some areas. Playing a role in land use planning and servicing.	
Proposed way forward	Community-based upgrading	Community-based regularisation	Land planning and management worked out in partnership with landowners

Source: Constructed by the author with inputs from Kombe and Kreibich (2000)

2.2. How do neo-customary actors operate at present and what do they achieve?

As a general observation, neo-customary systems of land delivery are tolerated by the government. In some cases, they are part and parcel of government machinery, like when local government officials take part in land transactions. In other cases, documents used in neo-customary transactions can be used to convert land from customary or informal tenure to statutory tenure.

Yet, in cases where major land use schemes are being contemplated, neo-customary tenure actors, especially the local leaders, are consulted and used by the government to sell the project to the local population and to assist the government to identify the legitimate claimants who may suffer as a result of the scheme, and the interests which they can claim (Ndjovu, 2003; Komu, 2002).

Looking at the various literatures on Dar es Salaam it can be concluded that neo-customary land delivery systems are on the increase. Here we mean that more and more of the land seekers, get land and develop it outside the formal set down procedures and systems. Also these systems are getting respectability and are tending to follow well laid-down procedures in dealing with land transactions. Another route, which these systems are taking to respectability and acceptability, is through CBOs, a number of which have been formed to deal with land delivery issues in Dar es Salaam (Burra, 1997).

2.2.1 What is the relationships between customary leaders and public authorities at the level of the city and of the neighbourhood? Specifically, how do the neo-customary actors participate in the decision making process, officially and unofficially ? How did this relationship evolve?

The importance of local leaders and the community at large is recognised by the government. Local government legislation provides for the incorporation of the people in various decision making for a, particularly at ward and sub-ward level. The National Human Settlements Development Policy states categorically that the public, through their organisations (such as CBOs) should work hand in hand with the government institutions to improve the living environment.

As already indicated above, neo-customary tenure systems have a close relationship and work with the neighbourhood, *mtaa*, village and ward local government levels. Local government legislation provides for this, particularly by encouraging the participation of CBOs, and representation on local authority committees.

The relationship between neo-customary actors and public authorities has grown as their importance has been realized. The socialist era had one of its aims, the enabling of the people to control their destiny. The 10-cell leader system was set-up during this period. The failure of the public authorities to deliver meant that alternative approaches to land management and servicing had to be sought. CBOs are playing a crucial role (Kyessi, 1999). Recent years have seen CBOs play an important role in land delivery and management in areas such as Tabata, Kijitonyama, Hana Nasif, Buguruni, Mbezi, Makongo and Changanyikeni to name but a few.

2.2.2. To what extent are the techniques and procedures of neo-customary land development compatibles with the central and local government's land management policies?

Meshack and Sheuya (2001) found that the kind of community-based land management activities in Dar es Salaam had the following objectives:

- Physical improvement of the living environment including the provision of basic infrastructure such as water supply and storm water drainage.

- Legitimisation of settlements considered illegal or semi illegal within the urban boundaries

- Improvement of environmental quality, by particularly dealing with air, solid waste, liquid waste, and underground water pollution

Provision of social and community facilities such as primary schools health centres and recreational centres.

Examples of CBOs operating in Dar es Salaam and fulfilling the above objectives include the following:

Changanyikeni Development Association, a CBO in the Changanyikeni peri-urban unplanned area of Dar es Salaam. Its focus has been the provision of basic infrastructure (water supply and road network), and the dialogue between the government and the residents to prepare a land use scheme acceptable to both parties.

Tabata Development Fund, a CBO that emerged out of a community's struggle against a polluting dumping site in their neighbourhood. The TDF mobilises the community to provide basic infrastructure especially roads, and water supply to both planned and unplanned areas in the neighbourhood on a sustainable manner.

CBOs in the Buguruni and Vingunguti inner area settlements which collaborate with an international NGO known as Plan International focusing on instituting empowerment approaches to establish representative community structures, supporting them in the provision of basic infrastructure services, social facilities and the promotion of local employment and home-based enterprises.

Kijitonyama Community-based Organisation (KIJICO) whose focus is the solving of the flooding problems in their settlement and improving the roads, which traverse the neighbourhood.

Many CBOs have committees and sub-committees that follow up on special issues and liaise with public authorities and donors, as well as mobilise the local population to address a burning issue at hand.

2.2.3. How does official recognition of neo-customary claims and authority improve urban land management in general and implementation of housing and infrastructure programmes in particular? Under what conditions?

Kombe (1997), Nnkya (1996), Kombe and Kreibich, (1999) and Kyesi (2002) argue that official recognition of neo-customary tenure claims and authority improves land management and housing and infrastructure provision, since this increases the confidence that landowners have over their land. Officials can then give these systems, advice, legal powers and technical assistance to proceed. They can also assist them in securing internal or external support.

2.2.4. To what extent do neo-customary system actors re-interpret official procedures for land development and management?

A successful example cited in the literature is the Hannah Nassif Upgrading Scheme in the Kinondoni Municipality. Here a combination of local and official leadership in collaboration with donors brought about a major improvement in the standard of infrastructure and environment to this low-income neighbourhood. The quality of the environment improved tremendously, the existing land use layout was improved, and the income of the residents was

improved through community contracts, service provision opportunities that arose (such as solid waste management) as well as a savings and credit scheme that was part of the whole upgrading project.

Another example is to be found in the Ubungo Maziwa area. This grew up as an informal settlement but residents decided that there was need to attempt a regularisation scheme in the area. With expert inputs from UCLAS, a land use scheme was worked out that respected most of the existing land holdings, but also ensured that service infrastructure such as roads were instituted. After a long period of negotiations within the community, and between the community and public authorities, the proposed land use scheme has been approved by the Ministry of Lands.

Co-operation between CBOs and public authorities and other stakeholders has resulted in the improvement of the settlements concerned, in the increased access to services and income-earning opportunities, in increased community cohesion and good governance, and in improved environmental conditions. The legality of the settlement is also improved.

The techniques and procedures of neo-customary land development are sometimes compatible, sometimes incompatible with central and local government land management policies (Lupala 2002).

They allow subdivision of land, which is usually incompatible with official plans and policies. As a result, there are many areas in Dar es Salaam where the government holds official land use plans which however do not correspond to what is on the ground, and as time goes by, this divergence continues to grow. The government policy is to declare an area to be a planning area, clear interests thereon, prepare land use plans, survey the land and make allocation to new people. In such areas, it is the neo-customary practices that manage the land.

They allow the buying, selling and transferring of land, although is against government policy. In general, the government is against the selling of land. In order to deal with this, all land sales under the neo-customary system are usually presented as sale of a *shamba* (farm), or of a *banda* (hut), although in may not be the case. This sometimes brings problems in transferring the land (where this had been obtained from the government) from one owner to the other.

They allow local mobilization and community participation, which sometimes is compatible with government policies (Kombe and Krebich, 1997).

Neo-customary systems, as pointed out above, enable the subdivision of and access to land particularly in unplanned areas. While the official procedures will emphasise the preparation of an official land use plan and the surveying of the land, the neo-customary system will not have a land use plan. Land surveying in particular is ignored and there is little effort done to get official title to land. According to some studies, landowners in informal settlements were wary of getting official title to land since this would involve them in having to abide with development conditions, and in annual ownership costs (such as land rent) (Kironde, 2002)

2.2.5. Is there evidence that these neo-customary actors have adapted to new social and economic conditions caused by increased globalisation in which people have less access to regular incomes and in which local administrations have been weakened?

There is also evidence that neo-customary land delivery systems are aware of, or, have adapted to, the current socio-economic conditions in which people have low and irregular incomes and in which local administration has weakened. In case of the latter, we see that the systems have been providing land and in many cases ensuring security of tenure and land development thus filling in the gap created by the weak and inadequate official land administration. While the official system produces land lots according to official standards (where land lots are generally large with the official minimum size being 400m²), the neo-customary system produces small plots that can fit the pockets of low-income households. Besides, payment for land in instalments is allowed (Kironde, 2002). The ongoing 20,000 plots provision project in Dar es Salaam, though meant to ease the shortage of planned plots and stem unplanned development, has produced plots whose minimum cost is well beyond the ability of most urban dwellers. As of 30th June 2003, out of the 16747 plots that had been allocated for sale to the public by the Ministry of Lands, only 3674 (22 percent) had been paid for because people could not afford them (Tanzania, 2003). This means that the majority will continue to seek land from the neo-customary systems.

3. How are neo-customary systems changing and adapting?

Neo-customary systems in Dar es Salaam are not static. The political system based on socialism encouraged the development of these systems under the ruling party. The multi-party system is also encouraging grass-root administration and agitation. In particular, the government is careful in dealing with areas where opposition parties are strong. This is for example the case in the Buguruni unplanned settlement in Dar es Salaam. Other policies such as Local Government Reform and the Poverty Reduction Strategy Policy encourage this adaptation and change. The *mtaa* level of the local government has been strengthened to enhance public-private partnerships.

3.1. What are the conditions that support the development of the neo-customary land delivery system?

Economic hardships and the importance of land as a survival tool have encouraged neo-customary systems to act to stem government plans that may result in the loss of land by the landowners. One strategy adopted is rapid subdivision and development of land whenever it is feared that an official planning scheme may be in the offing for an area.

In terms of culture, Dar es Salaam has witnessed, first the importance of the indigenous population. The indigenous population has suffered from continued displacement and outward movement as the urban area has grown. However, current claims to customary land rights come from a much more diverse spectrum, with landowners and actors from all parts of the country.

3.1.1. To what extent does the implementation of decentralisation policies influence urban land management delivery?

Since 1996, Tanzania has been implementing a Local Government Reform Programme whose aim is *inter alia*, the strengthening of local government and decentralization of powers to

these authorities. There are also many other sector reforms going on. The impact of these on the land delivery system is yet to be felt since many powers of land delivery and infrastructure provision are still vested in sector ministries such as that of Lands, and Water and Energy (see for example provisions of the Land Act 1999)

3.1.2. How the development of formal land market mechanisms and privatisations of urban service delivery have facilitated neo-customary land development?

Formal land market mechanisms are poorly developed in Dar es Salaam. This is partly because the formal land sector is limited, and the government does not favour market transactions in land. Informal market transactions exist and are vibrant, and these are mainly supported by neo-customary land delivery mechanisms (Kironde, 2000). Most studies of access to land in Dar es Salaam have indicated that the most prevalent form of access is through land purchase.

3.1.3. How are neo-customary claims built in a context of the general lack of financial and human resources in central and local governments, of the state's withdrawal from the urban realm?

Major infrastructure services such as water, roads and drains are not yet privatised, but land servicing is generally poor in Dar es Salaam, particularly in unplanned and peripheral areas. Private water vendors serve many areas (Kironde and Kyessi, 1999). What this means in part, is that land development does not have to wait for the institution of the standard infrastructure. Land development (i.e. construction) comes first. Infrastructure comes much later. Many foresighted neo-customary actors leave land aside in their settlements for future infrastructure particularly roads.

3.1.4. To what extent can one consider that neo-customary claims and practices of urban management express the legitimate identity of social groups disenfranchised by colonial power and later by independent states?

Both the colonial and post-colonial land development policies did not favour the poor. Thus, the neo-customary system has intervened to allow the poor to access any available land including marginal land in river valleys. This occupation, though illegal and unsecured by official papers has not been easy to remove, and in a number of cases, politicians have come out openly in favour of the land occupiers. This has been the case with the valley dwellers of the Msimbazi Valley, whose removal has eluded various authorities (Skaare, 2000). This disenfranchisement unfortunately continues. In the ongoing 20,000 plots project in Dar es Salaam the poor have been technically excluded by the government pegging the price of the cheapest plot way above what most Dar es Salaam residents can afford (Alan, *et al*, 2003). This means, the majority of land seekers must continue to look to the neo-customary system for their needs.

3.2. What are the current trends and changes in the neo-customary land delivery systems?

3.2.1. What common trends can be identified regarding:

3.2.1.1. The formalisation of customary procedures for land development and urban management?

Kombe and Kreibich (2000), and a number of other researchers have identified that neo-customary procedures of land management have got some recognition from the official system. This is the case for example where officials witness land sales, or where village governments levy a fee on land sales and keep a register of land transactions (Rwebangira, *et al*, 1998). Nevertheless, land use plans prepared by local populations may not be readily approved by public authorities because they usually do not conform to official standards in a variety of ways including the shape and size of land lots, land for public infrastructure such as roads; land for common services such as schools, health centres and open spaces.

3.2.1.2. The increasingly informal nature of official procedures?

3.2.1.3. The use of increasing room for manoeuvre within official procedures to resist neo-customary practices?

There is also evidence of officials resisting the acceptability of neo-customary procedures and products. For example, both the Town and Country Planning Ordinance 1956, and the Land Act 1999 provide for the maximum involvement of the people in land delivery schemes. This involvement has not generally been mainstreamed in official land use planning thinking, although there are a number of planning schemes that have emanated from the people themselves that have recently been approved.

3.2.2. How do current dynamics reflect the interactions between the two main kinds of social institutions?

3.2.3. Is the neo-customary system continuing to grow, because the public sectors is unable to provide land for housing the poor in sufficient quantity, the formal system is not interested, informal developers cannot operate without the support of the customary system?

Nevertheless, the neo-customary land delivery system is continuing to grow because among other reasons:

The public sector cannot provide sufficient land for housing the poor. In some cases, the public sector adopts policies that are aimed at deliberately excluding the poor.

There are no formal (corporate) private sector land providers of land in Dar es Salaam. This is partly because of the complications related to assembling and servicing land, and partly because of lack of finance to enable the purchase of services land or housing.

3.2.4. Is the neo-customary system adapting and how, to:

3.2.4.1. the commodification of land market?

There is evidence that the neo-customary system is adapting to the commodification of land. In the late 1980s and early 1990s, allocation of land and inheritance were major forms of access (Mwamfupe, 1994). Currently, it is purchase that is the major form of access. In order to meet the needs of low-income households, land parcels have been getting smaller with time and with decreasing distance to the city centre. To illustrate this point two cases can be cited. In his study covering 11 peri-urban areas Mwamfupe (1994) identified three major ways of accessing peri-urban land, that is: allocation by village governments, inheritance and purchase. Allocation by village government was found then to be a major form of access to land (Table 4).

Table 4: Ways of accessing peri-urban land in Dar es Salaam in 1994

Mode of land acquisition	% Households
Allocation by Village governments	39.9
Inheritance	33.8
Purchase	26.7

Source: Mwamfupe (1994)

The situation has been changing as the example below illustrates. Although public policy is not in favour of accepting the sale and purchase of land, data from Bunju shows that by far the majority of landowners are increasingly getting access to land by way of purchase (Table 5).

Table 5: Ways of accessing peri-urban land, Bunju Village (2001)

Mode of land acquisition Households	%
Allocation by Village governments	5,3
Buying and Inheritance	5,3
Bush clearing	10,5
Purchase	78,9

Source: Kironde (2001)

Allocation by village governments is getting more and more constrained since much of the land is in private ownership. This also hampers allocation by public authorities. To clear existing interests, compensation for un-exhausted improvements is usually necessary. Compulsory acquisition of land is very unpopular and is usually challenged. That is why it is becoming much easier to purchase land from willing sellers at an agreed price. On the other hand, since there is always this fear that the government can always use its powers to take land from its owners, many landowners are encouraged to subdivide their land and sell it, rather than have it compulsorily acquired by the government.

Where land is purchased, a land seeker is brought in contact with a landowner wanting to dispose of their land. Sometimes a go-between may exist between the two parties. Since it is not allowed to sell bare or undeveloped land, the usual nomenclature used in these transactions is the sale of a *shamba* with crops and possibly a building. The price is usually bargained and the usual factors that affect the value of land come into play. Thus land by the main roads is more expensive compared to land away from infrastructure. The level of developments over the land under sale consideration also matters.

Transactions based on the sale of land usually involve local government officials. These officials would usually be witnesses to the sales. They may be paid a commission. Part of this goes into the coffers of the local government and part of it is treated as witnesses' fees. Land sales are entered in the local government register, although there are sales that do not involve local governments. Thus, records of land transactions kept by grass root Governments are incomplete. A sales agreement document is usually prepared and signed by both parties as well as by witnesses. Lawyers are sometimes involved. There is a circuitous way of converting this informally acquired land into statutory tenure.

3.2.4.3. The attempts of the state to control it?

There has perhaps been limited action by the state to control neo-customary land systems. One way has been to ignore their activities whenever a planning scheme is declared over an area. This for example is the case in the ongoing 20,000 plots project in Dar es Salaam. The other has been to adopt a laissez-faire attitude towards these systems so as to deny them any legitimacy, except in a few cases that have been cited. This in effect has seen the limitation of the potential growth and efficacy of the neo-customary system.

3.3. What types of responses do the governments give to neo-customary claims and practices?

3.3.1. How has your country tried or is trying to integrate customary practices into the formal framework of urban management, while guiding them? How successful is this policy?

Theoretically, the Government acknowledges the existence and the important role of neo-customary land delivery systems. This is for instance clear from reading the National Land Policy of 1995 (Tanzania, 1995), the Land Act 1999 and the National Human Settlements Development Policy 2000 (Tanzania, 2000). In practice however, neo-customary land delivery systems are either ignored or forgotten in conceiving land use schemes. There have been a few cases where these have been integrated. We have already cited the Hanna Nassif case. The government knows that these exist and may rely on them to further its own schemes, but there has been little by way of integrating them in the mainstream of land management in Dar es Salaam.

The efforts to overcome the resistance to the recognition and mainstreaming of the neo-customary land delivery systems, have included the writing of papers and holding of workshops and seminars by researchers (for example, Kironde 2002), and mobilising stakeholders. Efforts are being made to incorporate ideas that will see the mainstreaming of

neo-customary land delivery systems in the new Town and Country Planning Act, currently under preparation.

The National Human Settlements Development Policy, in recognition of the fact that the majority of housing in urban areas is in unplanned, unserviced or hazardous areas states that:

Unplanned and unserviced settlements shall be upgraded by their inhabitants through CBOs and NGOs with the government playing a facilitating role. The government through local authorities shall support the efforts of the inhabitants to form and run CBOs and NGOs for upgrading purposes (Tanzania 2000).

Among the strategies proposed to achieve this, the Policy states that:

The government shall recognise and respect the rights over land held under customary law. Besides, the government will encourage inhabitants in unplanned and unserviced settlements to upgrade their settlements. They will be required to form community-based organisations (CBOs) that will bring them together. Local authorities will be required to support their efforts.

The government also promised to provide skills on planning and management of settlements to CBOs and facilitate training of practicing planners, architects, engineers, and other professionals involved in human settlements development to enable them to assist communities and the private sector in upgrading programmes.

The above policy statements and strategies are being built into the Town and Country Planning Act that is currently under formulation. When this is achieved, it will be a big boost for mainstreaming the neo-customary land management system into the official planning set up.

4. Is it a viable alternative to formal land delivery systems?

4.1. Does it provide land on scale large enough to meet the demand from those who are excluded from formal land delivery systems?

The neo-customary land delivery systems in Dar es Salaam are providing sufficient land at affordable prices to meet the needs of those excluded from the formal land delivery systems.

4.2. Does it have access to sufficient financial resources to develop the land?

However, this land has got many shortcomings including its unplanned nature, and its location in some cases on marginal land. Besides, because of lack of resources, this land is usually unserviced. Security of tenure is provided by way of witnesses, documentation and enforcing development. Usually the bundles of rights that are allocated, are absolute, and can be transferred.

4.7. Is it compatible with an operative land registration system?

4.8. Does it permit neo-customary developers to operate openly on the urban land and housing markets?

4.9. Is it open to technical planning and building advice?

However, the operations of the neo-customary land delivery systems are not compatible with the official land registration system since the latter requires that land be surveyed and a deed plan, be in place before land can be registered. Like, much of the developments on unplanned land cannot obtain a building permit, meaning that technically they are illegal. Nevertheless the type of buildings in these areas, are not generally different from those on official land. This is a reflection of the confidence that the developers have in the land system and also a general reflection of the congruence between planned areas and those areas under the neo-customary land delivery systems.

4.10. Is it able to bring about the acceptance of the norms and standards that it can achieve?

For the time being, the standards and norms adopted in these areas do not confirm to the requirements set down by the authorities. For example, the minimum plot size allowed is 400 m², while subdivisions in unplanned areas go as low as 100m². The same can be said of standards for roads, public utilities, land for public uses. At least one reason why the government has been finding it difficult to approve planning schemes prepared by communities, such as the plan for Makongo, is because these plans do not measure to the requirements set down in official planning standards.

4.11. Are any of these advantages of neo-customary processes not like to be sustainable? Why?

The advantages of the neo-customary land delivery systems are therefore frustrated since they are only distantly recognized by public authorities. The continued and unregulated operation of the neo-customary land delivery systems can only mean that the gap between them and the official standards and requirements is getting wider. Thus their sustainability is jeopardised.

4.12. What evidence is there that state support to neo-customary processes reduces the advantages that these processes offer or poor urban people?

A paradox exists here. If public authorities chose to recognize these areas, and therefore impose standards e.g. on minimum plot sizes or minimum width for rights of way, the advantages that these system have for reaching low-income households would be lowered. It should also be remembered that officially recognized land also carry other charges including annual land rent. Research from the Kinyerezi area in Dar es Salaam found that many people in unplanned areas did not want to have their land surveyed because of the fear of being subjected to official development conditions and land rent.

Nevertheless, there is some hope that public authorities are prepared to be flexible with regards to standards. The National Human Settlements Development Policy states that as a strategy to particularly encourage orderly development, planning regulations and standards shall be reviewed in order to match with the present social, economic and cultural situation. This was planned to be achieved within three years of the approval of the Policy (Tanzania, 2000).

Ideas to develop flexible standards are being incorporated in the proposed Town and Country Planning Act. Besides, the government has recently approved regularisation plans for the Isamilo and Ibungilo areas in the City of Mwanza, and in the Ubungo Maziwa area in Dar es Salaam. In all cases, the approved land use schemes were very flexible to accommodate the existing situations.

Moreover, as part of the Community Infrastructure Upgrading Project being prepared for some parts of Dar es Salaam, the government has been asked to give out specific policy statements as to the legal status of the upgraded areas since it will not be possible to plan any of these to the existing standards. The viability of the neo-customary claims and practices is therefore brightening up and becoming potentially more positive.

5. How do neo-customary actors and democratically constituted governments interact, particularly at the local/municipal level?

5.1. What institutional and legal framework permits customary leaders' participation in decision-making regarding urban development and housing / infrastructure programmes?

5.2. Is official recognition of customary authority compatible with the exercise of democratic power, particularly at the local/municipal level?

In view of the ongoing political and other reforms in the country, a number of laws allow for the interaction between the neo-customary land delivery actors, and public authorities. These include the Land Act 1999, the Town and Country Planning Ordinance 1956, and the various Local Government Acts. Under the Local Government Institutional set-up, the neo-customary land delivery systems have room to interact with the municipal authorities at the ward, *mtaa*, village and *kitongoji* levels. Also some legislation and institutional set up for providing infrastructure like Water, provides for the interaction between the public authorities and communities through the formation for example of Water Committees. Such set-ups are part of the government's efforts to improve good governance, and efficiency.

For the time being, the association of customary power and modern procedure of urban management is still limited. Therefore, the impact is small, and a lot of formal land delivery and servicing powers are still in the hands of central government ministries and agencies.

5.3. In what ways has customary power been associated or integrated into « modern » procedures of urban management and what is the real impact in terms of

5.3.1. community participation in urban management decision-making about land and service delivery?

Officials recognise the importance of neo-customary actors and recognise many positive aspects emanating from these. For example, land transfers effected by the neo-customary systems are recognised administratively, and the documents issues are considered authentic.

Individuals, groups or CBOs owning land under neo-customary tenure systems and who are able to pay the survey and title preparation fees can submit applications to the local authority concerned to have their land surveyed. Later they can process to get a certificate of title and therefore own land under the officially recognised system.

As we have seen above, there are registered villages in a number of urban areas in Tanzania, including Dar es Salaam. Customary land tenure is prominent in such areas, and these are the areas where the urbanisation pressure is targeted. The village council is empowered to allocate land. According to a number of officials interviewed, where land is allocated by the village council, it is usually subdivided in a planned manner with land set aside for schools, roads, and other public uses, although the land set aside may not meet the official standards. When it comes to land transfers, local leaders as well as relatives get involved, and the sign documents as witnesses

5.3.2. conflict resolution regarding land claims?

5.3.3. reducing social conflicts?

Occasionally conflicts occur between official urbanisation needs and the land held under customary systems. An example that one official pointed out to us concerned the village of Buyuni in the municipality of Ilala. Buyuni is a registered village. The municipal authorities wanted to acquire the land in the village for an urban expansion programme. The villagers objected on the grounds that since theirs was a registered village, their land could not be acquired for urban land uses. The central government intervened requiring the villagers to drop their objections. The urban expansion programme continued but Buyuni villagers are reported to have been unconvinced by the central government action.

Summary and Conclusions

It seems appropriate to conclude for Dar es Salaam that customary tenure in Dar es Salaam is on the retreat under the onslaught of government action and quasi-customary tenure. The latter may have a lot of significance at the peri-urban areas, giving access to many land seekers. However, quasi-customary tenure has been giving away to informal tenure as land transfers moves to later generation owners who may have no affiliation with the original customary owners. Also occupying land on marginal areas such as river valleys is perhaps best seen as informal tenure. In this paper, we have considered quasi-customary and informal systems to be neo-customary land delivery systems.

With the above definition in mind the majority of landowners in Dar es Salaam get land from the neo-customary land delivery systems. According to the official interviewed, the role of the neo-customary land delivery systems is increasing. There are however, only limited attempts by the public authorities to work with this system. Many policies and legislation related to urban development would like to see the incorporation of all stakeholders in decisions related to land management and infrastructure provision. In practice, little has so far been realized in this direction.

This partly explains the continued dual development of Dar es Salaam. The major obstacle to the incorporation of customary actors is blockages on the part of officials, at both central and

local government levels. This is despite the various policy and legal provisions designed to accommodate change. A re-orientation of these officials is necessary. Looking at the various literatures with regard to Dar es Salaam, there is a general advocacy for the incorporation of the customary actors in the City's land delivery system. Should this be realised, we may see a more orderly and equitable development of the City.

REFERENCES

Alan, *et al*, (2003), An Evaluation of the 20,000 Plots Project in Dar es Salaam, Semester Project, LMV Department, UCLAS, Dar es Salaam

Burra, M. (1997), "Land Use and Development dynamics in the peri-urban Zones of Dar City: A Quest for Planning and Management Responses", in, *Journal of Building and Land Development*, Vol. 4 No. 2.

Fimbo, G.M.M. (1992), *Essays in Land Law in Tanzania*, Faculty of Law, University of Dar es Salaam.

Hoek-Smit, M. (1990), The Urban Housing Sector in Tanzania, Report prepared for the World Bank and the Ministry of Regional Development and Local Government.

James, R. (1971), *Land Tenure and Policy in Tanzania*, Dar es Salaam, East African Literature Bureau

Kironde, J.M.L. (1995), The Evolution of the City Structure of Dar es Salaam, 1890-1990: A Study in the Impacts of Land Policy, Phd Thesis, University of Nairobi.

Kironde, J.M.L. (1999), *Access to Land by the Urban Poor in Tanzania: The Case of Dar es Salaam*, University College of Lands and Architectural Studies, Dar es Salaam.

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

Kironde, J.M.L. (2001), *Peri-urban Land Tenure, Planning and Regularisation: Case Study of Dar es Salaam, Tanzania*, Study carried out for the Municipal Development Programme, Harare, Zimbabwe.

Kironde, J.M.L. (2002), "The Impact of the Regulatory Framework on Access to Legal Shelter in Tanzania: the Case for Revision based on Lessons from Kinyerezi", Paper presented at a Workshop on the Regulatory Framework for Legal Shelter in Tanzania, Dar es salaam, February 12th.

Kironde, J.M.L. and Kyessi, A.G. (1999), *The Water and Sanitation Situation in Dar es Salaam*, Report prepared for the World Bank.

Kironde, J.M.L. and Rugaiganisa, D. (1995), *Urban Land Management, Regularisation and Local Development Policies in Tanzania, with Special Emphasis on Dar es Salaam*, Dar es Salaam, UCLAS.

Kombe W. (1995), *Formal and Informal Land Management in Tanzania, The Case of Dar es Salaam City*, SPRING Research Series No. 13, University of Dortmund

Kombe, W. (1997), "Regularising Urban Land Development During the Transition to a market-led Land Supply in Tanzania", in, Kombe, W. and Kreibich, V. (Editors), *Urban Land Management and the Transition to a Market-led economy in Tanzania*, Spring Research Series, No. 19, University of Dortmund.

Kombe, W.J. and Kreibich, V. (1997), "Community-based Land Regularisation: Prospects for Decentralised Planning", *Trialog*, 55, pp. 27-31.

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*, Paper presented at the International Conference on the Interaction between Formal and Informal Urban Land Management in Africa, Dar es Salaam, 25th-27th December.

Kombe, W. and Kreibich, V. (2000), *Informal Land Management in Tanzania*, SPRING Centre No. 29, University of Dortmund.

Komu, F. (2002), "Reflections on Land Acquisition and Compensation. Lessons from the Kinyerezi Resettlement Area in Dar es salaam", Paper presented at a Workshop on the Regulatory Framework for Legal Shelter in Tanzania, Dar es Salaam February 12th.

Kyessi, A.G. (1990), *Urbanisation of Fringe Villages and Growth of Squatters: The Case of Dar es Salaam, Tanzania*, MSc Thesis, ITC, Enschede, the Netherlands.

Kyessi, A.G. (1999), "Community-based Environmental Management in Urban Tanzania", in, Atkinson, A., et al, *The Challenge of Environmental Management in Urban Areas*, London,

Brookfield.

Kyessi, A. G. (2002), *Community Participation in Urban Infrastructure Provision: Servicing informal Settlements in Dar es Salaam*, Spring Research Series 33, University of Dortmund

Lupala, A. (2002), *Peri-urban Land Management for Rapid Urbanisation: The Case of Dar es Salaam*, SPRING Research Series 32, University of Dortmund.

Meshack, M. V. and Sheuya, S. A. (2001), *Trekking the Path of Urban Community-based organisations in Tanzania. The Case of Five CBOs in Dar es Salaam*, Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press

Mwamfupe, D. (1994) Changes in Agricultural Land Use in Peri-urban Zones of Dar es Salaam, Phd Thesis, University of Glasgow.

Mwamfupe, D. and Briggs, J. (2000), "Peri-urban development in an era of structural adjustment in Africa: The City of Dar es Salaam in Tanzania", *Urban Studies*, Vol. 37, No. 4, pp. 797-809.

Ndjovu, C.E.K (2003), *Compulsory Acquisition and Compensation in Tanzania: Bulldozing property rights*, Phd Thesis KTH, Stockholm.

Nnkya, T.J. (1996), Planning and Practice in Democracy in Tanzania, Phd Thesis, Royal Danish Academy of Fine Arts.

Rugaitika, *et al* (1998), A Study on land delivery in the peri-urban Settlements of Dar es Salaam, Semester IV Projects, UCLAS.

Rwebangira, *et al.* (1998), Land Administration in Dar es Salaam peri-urban Settlements: The Case of Boko, Unpublished Semester Project IV, LMV Department, UCLAS.

Rwechungura, J. (2003), The Use of the Land Adjustment in regularising unplanned urban developments in Tanzania, Draft Research Report for the MSc (Geography), The Open University of Tanzania

Shivji, I. (1998) Not Yet Democracy: Reforming Land Tenure in Tanzania, Faculty of Law and IIED.

Skaare, S.O. (2000), *Urbanisation and Flood Hazard; A study of settlement on flood exposed land in Dar es Salaam, Tanzania*, Mphil Thesis, University of Oslo.

Tanzania (1979), *Dar es Salaam Master Plan*, Marshal Macklin Monaghan, Toronto.

Tanzania (1994), *Report of the Presidential Commission on Land Matters (The Shivji Report)*, Government of Tanzania and Scandinavian Institute of African Studies.

Tanzania (1995), *The National Land Policy*, Dar es Salaam, Government Printer.

Tanzania (2000), *The National Human Settlements Development Policy*, Dar es Salaam, Government Printer.

Tanzania (2001), *Public Expenditure Review for the Ministry of Lands 2000*, Ministry of Finance.

Tanzania (2003), *Speech by the Minister for Lands and Human Settlements Development to the Budget session of Parliament*, Dar es Salaam, Government Printer

Appendix 1: Overview of the regulatory framework in Tanzania

The regulatory framework in Tanzania is set out in various principal and subsidiary legislation, and directives and technical instructions. The most important of these are shown in Box 2.

Box 2: Key provisions for the regulatory framework in Tanzania

Principal Legislation:

Land Ordinance, 1923 (till May 2001)
 Land Act, 1999 (from May 2001)
 Town and Country Planning Ordinance (Cap 378) 1956
 Land Registry Ordinance (Cap 70) 1923
 Land Registration Ordinance (Cap 334), 1954
 Land Surveying Ordinance 1957 (Cap 390)
 Registration of Documents Ordinance (Cap 117) 1921
 Land (Law of Property and Conveyancing) Ordinance (Cap 114) 1923
 Land Acquisition Act 1967
 Water Utilisation (Control and Regulation) Act of 1974, as subsequently amended
 Local Government (Urban Authorities) Act, 1982
 Public Health (Sewerage and Drainage) Ordinance, Cap 336, 1950

Subsidiary Legislation:

Under the Land Act 1999

Land (Compensation Claims) Regulations, 2001
 Land (Management of the Land Compensation Fund) Regulations, 2001
 Land (Fees) Regulations, 2001
 Land (Schemes of Regularisation) Regulations, 2001

Under the **Land Survey Ordinance** (Cap 390) 1957

Land Survey (General) Regulations 1959

Land Survey and Surveyors Regulations 1959

Land Survey (General) (Amendment) Regulations 1990.

Under the **Town Planning Ordinance (Cap 378)** 1956

Use Classes Regulations 1960 as amended in 1993

Application for Planning Consent Regulations 1960

Town and Country Planning (Appeals) Regulations 1961

Town and Country Planning Modification of Planning Schemes Regulations 1964

Urban Farming Regulations Order 1993

Town Planning Space Standards Regulations 1997

Public Recreation Grounds (Allocation, Development Conditions, Management and Control) Regulation 1994

Town and Country Planning (Amendment of Use Classes) Regulations 1993

Directives and Technical Instructions

Technical Instruction no 5 of 1977 Distribution of Approved Layout

Technical Directive No. 1 of 1989 Design of Layouts and other related matters

Technical Instruction No 3 of 1991 Standards for cemeteries and waste disposal

Technical circular No 14 of 1994 On legal requirements regarding planning consents and building permits in urban areas

Technical circular No 1 of 1995 Conditions for the subdivision of urban plots in Tanzania

Technical circular No. 1 of 1991, Standards for Market and small business areas

The regulatory framework can be conceived at various levels: the national level, the municipality level and the individual household level.

The declaration of an area to be a planning area, the sanctioning of change of use, the approval of planning schemes, the application of land acquisition and compensation powers if necessary, the approval of surveying instructions, the approval of cadastral surveys, the issuance of title to land and land registration are all done at national level. The major agent here is the Ministry of Lands and Human Settlements Developments (MLHSD) (formerly, Ministry of Lands, Housing and Urban Development). The relevant legislations include the Town and Country Planning Ordinance of 1956 (and use class regulations and orders issued under it); the Land Acquisition Act of 1967; the Land Survey Ordinance of 1957; the Land Registry Ordinance 1923; and, the Land Act 1999 (which replaced the Land Ordinance 1923 in May 2001). Besides, some powers, responsibilities and procedures are contained in the Local Governments Acts.

Some planning schemes are conceived at the municipal level (though approval lies with the Minister). Land is allocated at the municipal level (as well as at the Ministerial level). Approval of development schemes such as issuance of a building permit as well as enforcement of development controls is done at municipal level.

The Town and Country Planning Ordinance and the Land Act both offer scope to incorporate neo-customary systems in land management although powers in these pieces of legislation are hardly used.

Appendix 2: A Word on Research Methodology

This Report is based on an extensive review of the literature, particularly various researches carried out at UCLAS and the university of Dar es Salaam Main Campus by both staff and students. Government Policy Documents, legislation and regulations were consulted.

Interviews were also carried out with various land officials in the three municipalities of Dar es Salaam as well as within the Ministry of Lands. Visits were made to a number of settlements in Dar es Salaam especially in the Municipality of Temeke. This is where neo-customary practice is most prominent.

Consultation was carried out with other stakeholders on land matters in both the academia, and in practice. Advantage was taken of other projects that are going on the Dar es Salaam such as the 20,000 plot provision project and the Community Infrastructure Upgrading Project.

