

**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

Synthèse des résultats

Juin 2004

**Évolution comparée des
filières coutumières de la
gestion foncière urbaine
dans les pays d'Afrique
sub-saharienne**

**Afrique du Sud - Bénin -
Cameroun - Ghana - Kenya -
Sénégal - Tanzanie**

Responsable scientifique
Alain Durand-Lasserve,
Centre National de recherche
scientifique (CNRS),
Sociétés en développement dans
l'espace et dans le temps
(SEDET),
Université de Paris VII, France

Equipe de recherche
Michael Mattingly
Thomas Mogale
Benoît Allanic
Gaële Goastellec
Rasmus Precht

SYNTHÈSE DES RÉSULTATS

*Cette note rend compte des principales conclusions de la recherche menée entre mai 2002 et février 2004 par une équipe de chercheurs européens et africains¹, avec l'appui du Programme de Recherche Urbaine pour le Développement (PRUD-ISTED) et du Department for International Cooperation, Royaume-Uni (DFID) sur : **La nouvelle coutume urbaine. Évolution comparée des filières coutumières de la gestion foncière urbaine dans les pays d'Afrique sub-saharienne.***

La recherche a porté sur les cas suivants : Cotonou et Porto Novo, Bénin ; Yaoundé, Cameroun ; Kumasi, Ghana ; Nairobi, Kenya ; Oshakati, Namibie ; Dakar, Sénégal ; Provinces du Gauteng et de Nord-Ouest, Afrique du Sud ; Dar es Salaam, Tanzanie ; Kampala, Ouganda. L'objet de la recherche était d'évaluer la place et le rôle des acteurs coutumiers - ou se réclamant de la coutume - dans le système de production de terrains pour l'habitat, d'analyser l'impact des pratiques que nous qualifions de néo-coutumières sur les filières d'accès au sol et de dégager les tendances les dynamiques actuelles de ces filières.

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

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

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

L'ACCÈS DES PAUVRES AU SOL URBAIN DANS LES VILLES D'AFRIQUE SUB-SAHARIENNE

Contexte régional

Selon de récentes estimations des Nations Unies, le taux d'urbanisation de l'Afrique était en 2002 de 37%. On prévoit qu'il sera de l'ordre de 50% en 2030. Au cours des deux prochaines décennies, les villes contribueront pour près de 90% à la croissance de population africaine (Lopez-Moreno 2003). Le taux élevé d'urbanisation combiné, dans la majorité des pays, à un déclin économique régulier a eu pour résultat une augmentation rapide de la pauvreté urbaine. Dans la vaste majorité des villes d'Afrique sub-

saharienne, les populations pauvres mais aussi une partie importante des groupes à revenus moyens n'ont pas accès aux filières publiques et privées formelles de terrains pour l'habitat. Comment, dans ce contexte, cette demande peut-elle être satisfaite ?

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

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

Les formes émergentes de production foncière dans les zones urbaines

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

Filières coutumières et néo-coutumières

Le terme de propriété coutumière de la terre désigne la

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

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

Les systèmes de production et d'attribution de terrains que nous qualifions de néo-coutumiers, incluent les acteurs et les pratiques qui se réclament directement ou indirectement de la coutume. Ils sont animés par des individus qui vendent sur le marché plus de droits que le système coutumier de gestion foncière ne leur en reconnaît. C'est la situation la plus courante. Toutes les études de cas confirment le processus de marchandisation du sol. La vente, en tant que marchandise, de simples droits d'usage est le principal facteur de transformation des filières coutumières et d'émergence des filières néo-coutumières. Comme le souligne l'étude de cas sur Sénégal, dès qu'un terrain dit « coutumier » est l'objet d'une transaction monétaire il entre dans la sphère du néo-coutumier.

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

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

Filières néo-coutumières et filières informelles

Il n'est pas toujours facile de différencier les filières néo-coutumières de production foncière des autres filières informelles. C'est le droit primaire sur le sol qui permet d'établir une distinction entre elles. C'est également,

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

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

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

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

terrains par les autorités « traditionnelles » est observable à proximité des zones urbaines proches des frontières des anciens homelands (Cross 2002). À moyen et long terme, l'urbanisation de la zone péri-urbaine de Durban, où les terres sous autorité tribale occupent encore des surfaces très importantes, dépendra des rapports entre pouvoirs élus au niveau de la région métropolitaine et autorités traditionnelles.

ÉVOLUTION ACTUELLE DES PRATIQUES NÉO-COUTUMIÈRES DE PRODUCTION FONCIÈRE

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

- **La gestion foncière coutumière est formellement reconnue par les gouvernements** (par la loi et dans les Constitutions), même si cette reconnaissance se limite habituellement à certaines terres ou des zones ou régions particulières. C'est le cas au Ghana, en particulier dans la région de Kumasi, et en Afrique du sud, où la *Communal Land Rights Bill*, votée en février 2004 (*Republic of South Africa, 2003*) a considérablement étendu les prérogatives foncières des chefs traditionnels. L'impact de cette loi sur la production de terrains pour l'habitat sera sans doute très importante dans la province du KwaZulu Natal. Dans la zone urbaine et suburbaine de Kampala, Ouganda, le Buganda *Land Board* est responsable de la gestion et de l'attribution du sol pour le compte du *Kabaka*, qui est le chef traditionnel des Buganda, de toutes les terres adjacentes aux anciennes limites administratives de la municipalité de Kampala.
- La reconnaissance formelle du système coutumier est limitée aux zones rurales, mais **les pratiques en matière de gestion et d'allocation de terres par les acteurs néo-coutumiers sont tolérées dans les zones suburbaines**, sous certaines conditions, en fonction du contexte politique local. Les lotissements néo-coutumiers sont d'habitude reconnus par les administrations de l'état bien qu'ils ne soient pas « légaux » au sens strict du terme (Bénin, Cameroun, Namibie).
- **La gestion foncière coutumière n'est pas reconnue ou est strictement limitée aux zones rurales** (Tanzanie, Sénégal). Cela a peu d'impact sur l'activité des acteurs qui se réfèrent à la coutume. Ils peuvent procéder à des opérations de lotissement et de vente des terrains, mais celles-ci sont considérées comme illégales par les administrations de l'état qui peuvent les invalider. Dans les anciennes colonies françaises, cette situation est à mettre en relation avec la conception de la propriété telle qu'elle est définie dans le code Napoléon, et avec une tradition politique centralisatrice. Elle est caractérisée par (i) le monopole foncier de l'état, (ii) une gestion foncière centralisée, et (iii) un système d'attribution des terrains principalement fondé sur le permis d'occuper, autorisation administrative conditionnelle et révocable en cas de non mise en valeur du terrain.

Au cours de la dernière décennie, on a pu observer, dans tous les cas étudiés, un glissement vers une reconnaissance de fait des droits et des pratiques coutumières y compris dans les pays qui ont traditionnellement une attitude répressive concernant la gestion coutumière et néo-coutumière du sol

(Augustinus, 2003, a). On a ainsi pu observer que des opérations réalisées par des acteurs néo-coutumiers ont été ponctuellement reconnues par les pouvoirs publics à Dakar et à Yaoundé, ou en Tanzanie dans les années 1990, où plusieurs décisions de justice ont témoigné d'une forme de reconnaissance des la tenure foncière coutumière dans les zones urbaines (Kironde, 2000).

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

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

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

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

Dans toutes villes, les réserves foncières publiques tendent à s'épuiser, et les états peuvent de plus en plus difficilement répondre à la demande des groupes de revenus moyens. Dans le même temps, les stratégies spéculatives des groupes de revenus élevés contribuent à raréfier l'offre foncière. Dans des contextes où les opportunités d'investissement dans le secteur productif sont limitées et le drainage de l'épargne mal assuré, le placement foncier est considéré comme une forme d'épargne à l'abri de l'inflation. Dans tous les pays étudiés, le manque de systèmes de protection sociale pour la majorité de la population stimule la demande sur le marché foncier, la possession de terrains urbains étant considérée comme une sécurité à long terme. On assiste, dans le même temps, dans tous les pays étudiés et en particulier dans les pays francophones, à une re-émergence de la revendication foncière coutumière et à une reconnaissance de fait des pratiques néo-coutumières

par les états. Elle se traduit par un accroissement de la demande des groupes de revenu moyens sur le marché néo-coutumier des terrains, tirant ainsi vers le haut le prix du sol. Dans ce contexte, il devient de plus en plus difficile pour les groupes à bas revenus d'avoir accès au marché foncier néo-coutumier dans les zones péri-urbaines.

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

Toutefois, comme observé dans les autres pays dans la région, l'accès des ménages urbains les plus pauvres à ces filières s'avère de plus en plus difficile, en particulier dans les zones les plus proches des centres urbains où la demande de terrains est élevée.

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

La dynamique des institutions gouvernementales

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

Au cours des cinq dernières années, les politiques publiques

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

Dans tous les pays, les ménages qui accèdent au sol par les filières néo-coutumières sont confrontés à des problèmes d'enregistrement des droits et des titres (Deiningner, 2003). Pour cette raison, beaucoup de pays ont commencé à mettre en œuvre des réformes foncières, ou ont lancé des programmes pilote visant à la reconnaissance formelle des droits fonciers coutumiers. L'attribution de titres de propriété n'est plus considérée comme la seule option susceptible de garantir la sécurité de la tenure (Augustinus 2003 b et Christensen, 1999).

Dans quelques pays, par exemple en Ouganda, au Ghana, et en Afrique du Sud, de nouveaux types de tenure sont reconnus dans les codes fonciers : ils sont fondés sur les droits d'occupation, la protection contre les évictions, les droits communaux, familiaux ou collectifs (Augustinus 2003 a).

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

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

Les limites de ces dynamiques

Pour les institutions gouvernementales, l'intégration de pratiques néo-coutumières est rendue difficile par les modèles de référence en matière de planification et d'aménagement hérités de la période coloniale, ainsi que par la tradition centraliste de gestion et d'administration foncière et la résistance des administrations centrales aux politiques de décentralisation. Le manque de ressources financières et humaines et le manque de compétences au niveau local constituent également un obstacle à cette intégration. Corruption et pratiques illicites compromettent les tentatives visant à guider et intégrer les processus informels de gestion foncière et d'attribution de droits sur le sol. L'absence fréquente d'enregistrement des titres fonciers et de systèmes mis à jour d'information sur le foncier constituent un obstacle supplémentaire : les procédures

conventionnelles d'enregistrement des droits des titres sont trop compliquées et trop coûteuses pour beaucoup de ménages urbains pauvres. Comme le souligne les études de cas sur le Ghana et l'Afrique du Sud, l'organisation communautaire au niveau des quartiers, lorsqu'elle existe, est souvent minée par les rivalités entre les représentants locaux démocratiquement élus et ceux se réclamant de la coutume.

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

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

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

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

La production de terrains pour l'habitat

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

La sécurité de la tenure foncière

Les populations vivant dans les quartiers urbains irréguliers sont toutes confrontées à la question de la sécurité de la tenure foncière (Augustinus, 2003 b et Baharoglu, 2002). Informalité ne signifie toutefois pas nécessairement insécurité foncière. Les études de cas montrent que les systèmes néo-coutumiers, même dans les cas où ils ne sont pas reconnus, garantissent souvent une meilleure sécurité que celle des autres filières informelles d'accès au sol. De ce point de vue, la reconnaissance par la communauté elle-même ou par le quartier est souvent considérée comme plus importante que la reconnaissance par les pouvoirs publics. Il arrive toutefois que la sécurité de la tenure ne

soit pas assurée. C'est par exemple le cas lorsque plusieurs possesseurs coutumiers font valoir un même droit sur un même terrain, lorsque les membres d'une communauté coutumière contestent la légitimité d'une vente faite en leurs noms, ou lorsqu'un même terrain a été vendu à plusieurs acheteurs différents. C'est également le cas lorsque que les possesseurs coutumiers entrent en conflit ouvert avec les pouvoirs publics au sujet du statut du sol, de son usage ou de la légitimité de la revendication coutumière.

Les services urbains

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

L'impact de planification

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

Il faut toutefois noter, comme cela est également souligné dans le cas du Bénin, que la reconnaissance ultérieure de ces lotissements sera beaucoup plus facile s'ils se conforment à quelques principes de base en matière de planification et d'aménagement.

L'extension spatiale incontrôlée de la zone urbaine

Dans les cas étudiés, la croissance spatiale incontrôlée de la ville est clairement liée à l'activité des acteurs néo-coutumiers. L'accroissement du prix du sol sur les terrains proches de la zone urbanisée, joint à l'absence de toute réglementation contraignante à l'extérieur des limites administratives des agglomérations urbaines encourage l'expansion spatiale de quartiers faiblement densifiés. Les stratégies spéculatives dans les lotissements néo-

coutumiers accélèrent ce processus. À long terme, c'est sur l'état et les collectivités locales que reposera le coût d'aménagement et d'équipement de ces quartiers. Dans le contexte de l'Afrique du sud, le développement actuel des filières néo-coutumières dans les provinces du Gauteng et du Nord-ouest est à mettre en relation avec les politiques de subventions aux équipements et aux transports. Le processus de décentralisation qui est engagé et la politique de recouvrement des coûts annoncée pose la question de la viabilité à long terme de ces quartiers.

L'accès des pauvres au sol urbain

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

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

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

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

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

D'un point de vue légal, la reconnaissance administrative des pratiques néo-coutumières semble plus importante

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

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

L'analyse des politiques actuelles visant à faciliter l'accès des pauvres au sol urbain dans les villes d'Afrique suggèrent la mise en place d'institutions et de procédures, en particulier au niveau local/municipal, dont l'objectif est d'assurer la compatibilité entre filières formelles et néo-coutumières de la gestion foncière (UN-Habitat, 2003). L'objectif est de corriger les principales insuffisances des filières néo-coutumières d'accès au sol. L'Afrique du Sud, le Bénin et le Ghana peuvent illustrer une telle approche.

Dans cette perspective, le rôle des organisations communautaires au niveau local semble être un élément essentiel. La participation de population améliore la transparence en matière de gestion foncière et permet une meilleure intégration de pratiques néo-coutumières aux processus formels (Durand-Lasserve, 2002). Dans tous les cas étudiés, la coopération entre organisations communautaires, pouvoirs publics et autres acteurs urbains a eu pour résultat une amélioration des conditions de vie dans les quartiers concernés. ■

RÉFÉRENCES COMPLÉMENTAIRES

- Augustinus, C. (2003, a). Comparative Analysis of Land Administration systems: African review, with special reference to Mozambique, Uganda, Namibia, Ghana, South Africa. Work undertaken by the World Bank, funded by DFID.
 - Augustinus, C. (2003, b). Surveying and land Information for Secure Land Tenure. A paper presented at the USK/CASLE/UN-Habitat Regional Seminar on Security of Land Tenure, Nairobi, Kenya, 12 juin 2003 b.
 - Baharoglu, D. (2002). World Bank Experience in Land Management and the Debate on Tenure Security, Background series N° 16, Housing and Land. Urban and Local Government. The World Bank.
 - Burns, T., Grant, C., Brits, A.M., Nettle, K. (2003). Comparative Study of Land Administration Systems. Critical Issues and Future Challenges. A report prepared for the World Bank by Land Equity International.
 - Christiansen, S.F., Hoejgaard, P.D. and Werner, W. (1999). Innovative land surveying and land registration in Namibia. DPU-UCL Working paper No 93, May 1999.
 - Cross, C. (2002). Why the Urban Poor Cannot Secure Tenure: South African Tenure Policy under Pressure, In Durand-Lasserve, A. and Royston L. (eds) Holding their Ground. Secure Land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries, Earthscan Publications, London. pp. 195-208.
 - Deininger, K. (2003). Land Policies for Growth and Poverty Reduction. World Bank Policy Research Report, The World Bank, Oxford University Press.
 - Durand-Lasserve, A. (2002) 'Innovative approaches to tenure for the urban poor. Current changes and trends in sub-Saharan Francophone African countries: Benin, Burkina Faso and Senegal', In Payne, G. (ed.) Land, Rights and Innovation, ITDG Publishing, pp 114-134.
 - Kironde, J.M.L. (2000), Understanding Land Markets in African Urban areas: the Case of Dar es Salaam, Tanzania. In Habitat International, 24, pp. 150-165.
 - Kombe, W.J. and Kreibich, V. (1999). Reconciling Informal and Formal Land Management: An Agenda for Improving Tenure Security and Urban Governance in Poor Countries. A paper presented at the International Conference on the Interaction between Formal and Informal Urban Land Management in Africa, Dar es Salaam, 25th-27th December, 1999.
 - Lopez Moreno, E. (2003). Slums in the World: the Face of Urban Poverty in the New Millennium. Monitoring the Millennium Development Goals, Target 11 - World-wide Slum Dwellers Estimations. UN-Habitat. The Global Urban Observatory.
 - Mogale, T., Mabin, A., Durand-Lasserve, A. (2003). Residential tenure security in South Africa. Shifting relationships between customary, informal and formal systems. A paper prepared for the Franco-South African Programme of Co-operation in Scientific Research, 2003.
 - Payne, G. (ed.). (2002). Land, Rights and Innovation. Improving Security of tenure for the Urban Poor, ITDG Publishing, London.
 - Republic of South Africa, Ministry for Agriculture and Land Affairs. (November 27, 2003) Communal Land Rights Bill, with Department of Land Affairs proposed Amendments.
 - Royston L. (2002). 'Security of Tenure in South Africa: Overview of Policy and Practice', In Durand-Lasserve, A. and Royston, L.(eds.), Holding their Ground: Secure Land Tenure for the Urban in Developing Countries, Earthscan Publications, London, pp. 165-181.
 - Toulmin, C., Quan, J. (eds.). (2000). Evolving land rights, policies and tenure in Africa. IIED, Natural Resources Institute, DFID.
 - United Nations- Habitat. (2003). Handbook on Best Practices. Security of tenure and Access to Land. Implementation of the Habitat Agenda. UN-Habitat, Nairobi
 - Yahya, S.S. (2003) Management Approaches for enhancing Land Tenure Security. A paper presented at the USK/CASLE/UN-Habitat Regional seminar on Security of Land Tenure Nairobi, Kenya 12 June 2003.
1. Les études de cas ont été réalisées par Rasmus Precht (Cotonou et Porto Novo) ; Athanase Bopda et Benoît Mougoué (Yaoundé) ; Seth Opuni Asiama (Kumasi) ; Njambi Kingunyu et Luke Obala (Nairobi) ; Joas Santos (Oshakati) ; Rasmus Precht (Dakar), Thomas Mogale et Benoît Allanic (Provinces du Gauteng et de Nord-Ouest, Afrique du Sud) ; Lusugga Kironde (Dar es Salaam) ; Y. Okulo-Epak (Kampala). La recherche a été coordonnée par Alain Durand-Lasserve (CNRS-SEDET, Université de Paris VII, Michael Mattingly (DPU-UCL, Londres), et Thomas Mogale (P&DM, Université de Witwatersrand, Johannesburg), avec l'assistance de Rasmus Precht (Columbia University et Université de Paris VII) et de Gaëlle Goastellec, (Département de Sociologie, Université de Bordeaux II).

SUMMARY

This research dealt with 9 countries: South Africa (Gauteng & North-West Province) Benin (Cotonou & Porto Novo), Cameroon (Yaoundé), Ghana (Kumasi), Kenya (Nairobi), Namibia (Oshakati), Senegal (Dakar), Tanzania (Dar es Salaam) and Uganda (Kampala).

With the exception of the cities in South Africa, the delivery of most housing land involves what could be termed "neo-customary" processes. These are a blend of informal and formal customary land management procedures. They have changed somewhat over recent decades, but their dominance seems likely to continue in the majority of the studied cities.

The neo-customary practices have at least one of the two following features: the rights that are transferred are derived from customary rights, but in contrast to the customary system a sale takes place; the social relationships that are set up in the context of land management are based on trust and reciprocity in a way which is reminiscent of the

social relationships typical of the customary system. These relationships guarantee greater land tenure security than other informal processes.

The teams working on the project in the 9 countries in question have addressed the following questions:

- What is the current role and position of neo-customary systems of land delivery and management?
- How do neo-customary systems work?
- How have they evolved and adapted to change?
- Do neo-customary systems provide a viable alternative to formal systems for delivering land?
- How do neo-customary actors and democratically constituted governments interact, in particular at local and municipal level?

Is it likely that the recognition by governments of neo-customary processes, and their impact on land prices, will reduce their ability to respond to demand from the poorest urban groups?