

Kenya

Conversions des sols sur les franges rurales de Nairobi

Bérénice Bon

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.foncier-developpement.fr/publication/etudes-de-cas-sur-les-modalites-de-conversion-des-usages-des-sols>

Cette étude de cas a été conduite dans le cadre d'un travail collectif sur les modalités de conversion des usages des sols liés à l'urbanisation dans les Suds coordonné par Bérénice Bon (IRD, UMR CESSMA), Claire Simonneau (Laboratoire Techniques Territoires et Sociétés et UMR Géographie-cités), Éric Denis (UMR Géographie-cités).

Il a donné lieu à la publication d'un ouvrage collectif :

<https://www.foncier-developpement.fr/publication/conversions-ordinaires-des-usages-des-sols-liees-a-lurbanisation-dans-les-suds-habitation-capitalisation-mutations-de-lagriculture/>

Et à la publication d'un recueil des différentes études de cas :

<https://www.foncier-developpement.fr/publication/etudes-de-cas-sur-les-modalites-de-conversion-des-usages-des-sols/>

Référence pour citation :

Bon B., Conversions des sols sur les franges rurales de Nairobi, in Bon Bérénice, Simonneau Claire et Denis Éric (coord.), Conversions des usages des sols liées à l'urbanisation dans les Suds : études de cas, Regards sur le foncier N° 13, Comité technique « Foncier & développement », AFD, MEAE, Paris, juin 2023.

Conversions des sols sur les franges rurales de Nairobi

Bérénice Bon

Dans la région de Nairobi, capitale du Kenya, la construction de grands projets immobiliers et d'infrastructures depuis les années 2000 a intensifié les changements de propriété des terres dans les franges rurales. Le foncier est une richesse économique centrale. Les conversions s'opèrent sur les terres agricoles ou semi-arides (zones de parcours pour l'élevage).

Depuis l'indépendance, le gouvernement n'a eu de cesse d'encourager la propriété privée et les transactions et conversions des sols. Les conversions des usages des sols sont étroitement liées à l'héritage colonial des terres de la Couronne britannique devenues par la suite des terres gouvernementales qui les placent sous le contrôle de l'État central à l'indépendance. Ces terres ont ensuite été redistribuées aux élites économiques et politiques nationales et aux différents groupes communautaires. Au Kenya, l'entrepreneuriat agricole a ainsi été converti dès les années 1960 à l'enregistrement des droits de propriété et la privatisation des terres communautaires s'est enclenchée dès les années 1980.

Les marchés fonciers sur ces franges rurales dévoilent aujourd'hui des milieux d'affaires, ainsi que des coopératives et des agences d'achat de terre extrêmement dynamiques dans l'achat, la parcellisation et la commercialisation des lots fonciers.

Nous précisons dans cette étude le profil des acteurs de ces marchés et leurs logiques économiques, ainsi que les impacts des contextes réglementaires et financiers dans l'activation de ces marchés. Les données sont tirées d'enquêtes de terrain – des entretiens et des observations auprès des acteurs impliqués dans les ventes, achats et reventes de terres – menées entre 2017 et 2021 dans deux localités à une trentaine et une quarantaine de kilomètres de Nairobi (cadre planche).

Présentation du territoire

Un étalement urbain rapide mais peu dense

La population totale du Kenya s'élève à 44 millions d'habitants en 2015. Selon les mesures Africapolis (2020), le taux d'urbanisation est très élevé, à hauteur de 65 %, avec 32 villes de plus de 100 000 habitants et une concentration dans l'intérieur du pays. Cinq villes ont plus d'un million d'habitants. Nairobi représente 5,9 millions d'habitants contre 4,4 millions en 2010 et demeure la plus importante agglomération du point de vue démographique et d'extension du bâti.

La taille des agglomérations augmente rapidement depuis une dizaine d'années avec l'étalement urbain de nombreuses localités proches les unes des autres, en majorité situées dans les hautes terres fertiles représentant un tiers de la superficie du pays dans la zone sud-ouest (15 millions d'habitants). Les agglomérations urbaines, comparées par exemple à celles du Sénégal, restent finalement très étendues et peu denses, parfois avec moins de 1 000 habitants par km². Le peuplement rural reste quant à lui très épars, sauf dans les hautes terres où les densités rurales sont très élevées.

Un encouragement fort aux transactions de la propriété privée

À l'échelle du Kenya, 20 % des terres fertiles concentrent 75 % de la population. Les autres terres, soit 80 % de la superficie du pays, sont arides et semi-arides. Les terres sont divisées en trois catégories : les terres publiques (12 % des superficies nationales), privées (20 %) et communautaires (68 %) (Banque mondiale, 2016).

Les terres publiques comprennent les forêts protégées, mais aussi des terres semi-arides et des parcelles urbaines : des autorités locales sont en charge des terres en fiducie (*trustland*) et l'administration nationale reste responsable des terres gouvernementales. Sur les terres publiques, des baux emphytéotiques confèrent des droits d'exploitation à des acteurs économiques privés. De nombreuses terres ont ainsi été transférées à des coopératives agricoles, des firmes privées ou des entrepreneurs privés. Les baux sont renouvelés par les administrations politiques à l'échelle des comtés ou du gouvernement national, conduisant de facto à des formes de privatisation de ces terres (Médard et Duvail, 2020).

Les programmes d'immatriculation débutent à partir des années 1950, dont l'immatriculation des terres pastorales auparavant détenues en commun. Les politiques foncières coloniales et post-coloniales s'articulent ainsi autour de la propriété privée.

Nous avons choisi deux études de cas, qui se distinguent par les caractéristiques politiques locales, le milieu naturel et la proximité ou l'éloignement des routes qui influent sur les valeurs foncières. Elles se différencient également par leurs régimes d'occupation des sols : des terres agricoles fertiles privées pour la première zone d'étude, et des terres semi-arides avec des titres de propriété détenus par des familles maasaï pour la deuxième zone d'étude.

Les terres du comté de Kiambu (zone d'étude 1, cadrage planche) étaient de vastes plantations de 400 à 800 ha pendant la colonisation avec des cultures de rente (café, thé, ananas) encore

présentes aujourd'hui. Ces hauts plateaux sont des terres volcaniques très fertiles dont la redistribution à l'indépendance a profité aux élites politiques et économiques du pays en lien avec le pouvoir en place (Klopp et Lumumba, 2017).



Plantations de café le long de l'autoroute Thika, Kiambu 2020 © BBON

Dès l'indépendance, est promu un modèle de coopératives et de compagnies privées pour l'achat en commun de terres¹, dont chaque membre détient des parts. En majorité, les droits de propriété sont partagés entre 1 et 9 ha. Entre 1960 et 1970, est mis en place un fonds de règlement – le *Settlement Fund Trustee* – piloté et financé par l'administration nationale qui prête de l'argent à ces compagnies pour l'achat de terres agricoles. Dans les années 1980, les morcellements des terres détenues par les coopératives s'intensifient dans un contexte difficile pour le secteur agricole. De nombreux titres issus de ces morcellements de domaines sont alors enregistrés suivant le *Registered Land Act* de 1967. Dès 1967, des législations – le *Land Control Act* – imposent des limites sur la taille des parcelles cessibles pour les divisions de terres agricoles, mais ont très peu d'effets. Dans la zone d'étude de Kiambu, les transactions s'opèrent aujourd'hui principalement autour de parcelles de 0,5 ha en pleine propriété (*freehold*) avec des titres enregistrés qui découlent de ces morcellements. Ces domaines sont ensuite redivisés en parcelles de 0,02 à 0,05 ha.

À l'échelle des zones du comté de Kiambu dans un rayon de 60 km autour de Nairobi, les superficies agricoles représentaient 65 % des terres en 1986, elles ne représentent plus que 35 % en 2014 ; la surface bâtie a augmenté à l'inverse : de moins de 2 % en 1986 à 16 % en 2002, puis à 43 % en 2014 (données université de Nairobi, 2014). Ces relevés sur trente ans confirment les changements d'usage du sol, en particulier depuis 2002 et la politique de grands projets d'infrastructures menée par le gouvernement Kibaki qui arrive alors au pouvoir.

À titre d'exemple, l'autoroute qui relie Nairobi à Thika a été inaugurée en 2012. Avec ses rocade est et ouest, elle booste le marché foncier du comté de Kiambu : « la demande est maintenant folle dans les zones rurales [...] avec la rocade est tu es à Nairobi en 20 minutes »². Les prix des parcelles s'envolent dans un rayon de 15 à 20 km autour de Nairobi : par rapport à 2007, l'acre de

terre (0,4 ha) se vend, en 2019, neuf fois plus cher à Thika, seize fois plus à Juja, huit et douze fois plus à Kitengela et Umuru Town³. Le long de la rocade est, les transferts de terres ont augmenté de 500 % entre 2005 et 2012, avant même le début des travaux. L'annonce du projet a suffi à attirer des investisseurs nationaux. De même, les morcellements de domaines ont augmenté de 600 % dans cette période, avec des changements d'usage agricole des sols à résidentiel (Kinuthia, Majale et Letema, 2021).

Concernant les terres du comté de Kajiado (zone d'étude 2, cadrage planche), l'étude porte sur les ventes, achats et reventes de terres dans la périphérie de la ville de Kitengela et dans un rayon de 20 à 30 km de Kitengela (soit à 60 km de Nairobi), avec des transactions menées sur des terres semi-arides de parcours pour les communautés pastorales. Selon les données des recensements, Kitengela comptait 17 347 résidents en 2000, 58 167 résidents en 2009 et 150 000 résidents en 2019, soit une augmentation de 153 % entre 2009 et 2019.



Terres semi-arides dans le comté de Kajiado, 2018 © BBON

Kitengela reste tournée vers les activités industrielles avec d'importants marchés de viande et de textile et des cimenteries. La taille des exploitations agricoles varie entre 0,5 et 15 ha. Des chantiers de routes débutent en 2012 avec la construction de la voie rapide A104 en direction de la Tanzanie. Ces grands projets régionaux stimulent très fortement les ventes et les morcellements de domaines. Dans le même temps, on observe des changements dans les choix de cultures, avec une augmentation notamment des superficies foncières pour les serres horticoles, et quelques zones de maraîchage limitées cependant par le coût élevé de l'eau. Les serres sont détenues par des hommes d'affaires, des politiciens et des compagnies transnationales. Par exemple dans la zone d'étude, on note la présence de l'entreprise Maasai Flowers qui appartient à la famille d'un ancien ministre et vice-président.

À l'échelle du comté de Kajiado qui s'étend sur une superficie très vaste de 21 000 km² – l'équivalent du Rwanda –, la majorité des terres est privée, soit 64 % de la superficie totale, et 20 % de la superficie totale des terres du comté de Kajiado restent détenues collectivement *via* des structures de groupements de producteurs (*group ranches*), qui sont au nombre d'une quinzaine en 2017 (Moiko *et al.*, 2019). Ces structures sont mises en place dans les années 1960 par le gouvernement national pour contrôler les zones d'élevage, occupées en grande majorité par la communauté maasai.

À partir des années 1980, les morcellements des domaines s'accroissent, entraînant la division des propriétés collectives. Des titres de propriété sont délivrés pour des parcelles individuelles,



Capture image drone mitage des terres à Kitengela, image drone 2021 © BBON

ou détenues par des familles. Les ventes à des familles non maasāi débutent dans ces années-là (Galaty, 2013). Ces terres ont aujourd'hui le statut de terres privées. À l'échelle du comté de Kajiado, pour les groupements de producteurs restants, est introduit en 2016 le *Community Land Act* : il entraîne la transition de groupements de producteurs à des terres communautaires (statut de *community land*) avec la volonté annoncée du gouvernement de sécuriser les droits en matière d'enregistrement des

terres et de contrôler la gestion des transactions et des morcellements. Au sein d'un groupement de producteurs, la loi impose que deux tiers des membres doivent donner leur accord pour la vente, remplaçant ainsi le système de comités de gestion qui géraient sans consentement de l'ensemble de la communauté les morcellements et les ventes. Cette loi confère également aux comtés le mandat d'enregistrer les terres communautaires. Chaque groupement de producteurs a également élu des représentants.

Pratiques de conversions

De nombreux acteurs économiques privés, des acteurs publics et des ménages sont impliqués dans les acquisitions foncières sur les fronts d'urbanisation et les conversions des sols. Ces dynamiques foncières répondent à des besoins variés et se traduisent différemment dans l'espace. Des acquisitions de grands domaines ou de parcelles conduisent à la construction de projets immobiliers, tandis que d'autres ne laissent que des aménagements très sommaires voire quasi inexistantes. Le foncier répond à diverses stratégies de placement de l'argent : assurance contre les accidents de la vie, patrimoine à transmettre aux héritiers, soutien aux affaires commerciales en ville, épargne, revente rapide. Pour préciser ces pratiques, nous questionnons l'origine du capital des acteurs impliqués et leurs logiques économiques : d'où vient l'argent ? Quels territoires sont ciblés ? Qu'est-il fait de la terre ?

Promotion immobilière privée : des investisseurs nationaux et internationaux aux statuts juridiques et à l'accès au capital financier divers

Les grands projets immobiliers (nouveaux pôles d'activités, grands ensembles résidentiels, parcs technologiques) et les projets résidentiels de moins grande envergure (petits lotissements de maisonnettes, immeubles de basse hauteur) se sont multipliés à l'annonce dans la périphérie de Nairobi de chantiers de voies rapides par le gouvernement à partir des années 2000.

Les compagnies privées à l'origine des projets ont des statuts juridiques et un accès au capital international divers. Certaines relèvent d'accords de joint-venture assez complexes ; d'autres

sont les filiales de sociétés spécialisées dans l'ingénierie, le bâtiment ou les assurances. Créée en 2012, Athena Properties est par exemple la filiale immobilière d'un des plus grands conglomérats kényans, le groupe Centum, spécialisé au départ dans la production et la distribution de boissons. L'entrepreneur Chris Kirubi qui la dirige a bâti sa fortune personnelle dans les affaires foncières dès les années 1970. Pour le projet de centre commercial Two Rivers, au nord de Nairobi, le fonds d'investissement apporté par Centum est complété par des capitaux chinois et sud-africains, ainsi que par des crédits contractés auprès de banques locales.

Ces grandes compagnies immobilières ciblent les zones situées le long des infrastructures régionales, où elles prennent alors le relais de la puissance publique pour des équipements plus locaux et des routes d'accès. Elles acquièrent les terrains principalement auprès de coopératives agricoles et industrielles, et également auprès des propriétaires individuels de terres agricoles. Ces acquisitions nécessitent tout un jeu de relations sociales : « On reçoit des offres ici et là [...] la plupart des gens qui te connaissent dans l'industrie vont te dire qu'ils ont été informés d'un terrain, qu'il fait cette taille et tu travailles ensuite avec un avocat pour vérifier les informations »⁴. La taille de ces projets varie d'une dizaine à plusieurs milliers d'hectares. Celui de la Tatu City porte ainsi sur 2 000 ha repris en 2008 d'une ancienne plantation de café à 30 km de Nairobi.

Il comprend une zone économique spéciale dédiée aux hautes technologies et un cluster industriel partiellement réalisés, ainsi que plusieurs complexes résidentiels et centres médicaux, une école, des routes et une centrale à énergie solaire dont les chantiers n'ont pas encore débuté. Les terrains ont été rachetés au propriétaire, une compagnie belge dans l'agroalimentaire, par un consortium d'investisseurs privés, mobilisant pour cela Rendeavour, la branche Afrique du fonds d'investissement russe Renaissance. Ces projets, basés sur le pari de créer de nouveaux centres urbains, se greffent donc sur les marchés financiers mondiaux.

À plus petite échelle, en matière de superficies foncières et de volumes financiers impliqués, la zone de Kitengela dans le comté de Kajiado attire des investisseurs internationaux pour des projets immobiliers. C'est le cas par exemple du projet de communauté fermée à une dizaine de kilomètres du marché de Kitengela, le long de la voie rapide A104 (cadrage planche), qui a été financé par des fonds de pension étrangers *via* la firme de service financier Alexander Forbes basée en Afrique du Sud.



Entrée du projet Tatu City, Kiambu 2018 ©BBON



Le projet Mahinga Home, Kiambu 2019 © BBON

Le nombre de compagnies immobilières nationales, n'ayant pas accès aux capitaux internationaux, a également fortement augmenté dans les années 2000. Par exemple, le groupe local kényan AMS Properties a développé dès les années 1990 son programme de construction de maisonnettes s'adressant à la classe moyenne et oriente ses investissements dans le comté de Kiambu, non loin de l'autoroute Thika. La firme Mahinga Homes est créée plus récemment en 2017 et se spécialise sur le même type de produit immobilier qu'elle développe sur d'anciennes plantations de café du comté de Kiambu. Le financement de ces deux groupes provient de banques locales.

Les travaux de Museleku *et al.* (2018) dans la zone d'étude 2 du comté de Kajiado, à partir d'un échantillon de plus de 200 parcelles, classent des facteurs de vente et de divisions en micro-lots des domaines par des propriétaires agricoles : les héritages et l'individualisation des titres de propriété, la hausse des valeurs foncières, la demande pour des logements, l'anticipation des plus-values, la diversification des revenus. Nos enquêtes dans la zone d'étude 1 auprès de propriétaires de terres agricoles soulignent comme premier facteur pour l'intéressement aux ventes ou conversions des terres : le prix de l'eau (les puits et les forages ne sont pas suffisants et les agriculteurs qui ne bénéficient pas des grands projets d'irrigation font appel à des vendeurs d'eau ambulants), la baisse des prix agricoles, l'anticipation des plus-values, la volonté de diversifier les revenus et les variabilités climatiques (périodes plus intenses de sécheresse et fortes pluies sur des périodes plus courtes).

Acquisitions, morcellements et commercialisations des parcelles sans valorisation immobilière

De nombreuses terres sont achetées et revendues sans développer d'activité immobilière. Des domaines sont ainsi achetés puis le plus souvent morcelés pour en retirer le maximum de lots à vendre à des particuliers (ménages, commerçants, etc.), des coopératives ou des sociétés privées. Des hommes d'affaires kényans sont souvent à l'initiative de ces acquisitions et morcellements. Les parcelles sont destinées à un investissement immobilier, ou peuvent rester non exploitées et ne gagner de la valeur que par spéculation.

I Les agences privées d'achat de terre : des trajectoires d'hommes d'affaires avec une professionnalisation progressive

De nombreuses agences privées du foncier, appelées compagnies d'achat de terre (*land buying companies*), sont spécialisées dans l'acquisition et le morcellement des terres rurales, ciblant les fronts d'urbanisation. Les mises financières varient selon les compagnies. La création des premières agences remonte à la fin des années 1960, mais on observe une forte augmentation entre 2008 et 2018 dans la région de Nairobi. Nous avons suivi la trajectoire d'une dizaine d'entrepreneurs qui dirigent aujourd'hui ces compagnies. De ces trajectoires ressortent des similarités dans les étapes de professionnalisation et de stabilisation des ressources économiques. La première acquisition est rendue possible par les économies familiales ou les réseaux amicaux et professionnels, aussi liés aux églises, par un héritage et la vente de terrains ou de biens immobiliers, ou encore par des liquidités tirées d'activités commerciales.

Si certains hommes d'affaires s'en tiennent à une opportunité foncière, d'autres se lancent dans des logiques d'accumulation. Ces acteurs accumulent au fil du temps des capitaux à partir des

bénéfices réalisés sur les reventes et structurent leurs montages financiers et leur crédibilité en créant ensuite leur compagnie d'achat de terre. Lorsqu'ils acquièrent un domaine, ils obtiennent un titre mère (*mother title*). Ces domaines sont ensuite divisés en micro-lots possédant chacun un titre, ce qui fait alors gonfler le nombre de nouveaux titres dans ces zones rurales et leur circulation marchande. Selon nos données de terrain, ces compagnies opèrent dans la majorité des cas pour un homme d'affaires qui attend en moyenne un ou deux ans après chaque achat pour diviser le domaine puis commercialiser les parcelles. Ces micro-lots sont ensuite proposés à la vente immédiatement ou deux ou cinq ans après l'achat, selon les anticipations de la hausse des prix du fait par exemple de la construction de grands projets dans les environs.

La circulation d'informations est cruciale pour ces entrepreneurs qui parviennent à se positionner très tôt sur des terrains, en suivant notamment les études de faisabilité et les visites de terrain de représentants du gouvernement ou de firmes privées. Pour ces acteurs des conversions, il ne s'agit pas de fixer un capital, mais d'anticiper les reventes. La plupart de ces entrepreneurs conservent d'autres affaires commerciales ou investissent une partie des revenus tirés des marchés fonciers dans d'autres domaines d'activités. L'officialisation du titre de propriété est une étape importante pour l'ensemble des investisseurs que nous avons rencontrés, dans un contexte généralisé de méfiance face aux autorités locales et pour se prémunir de potentielles revendications de la propriété et de conflits. De nombreuses fraudes sont citées, en particulier la double allocation de titres. Les investisseurs décrivent les longues étapes de recherche avec l'aide d'avocats spécialisés pour obtenir les informations sur l'histoire des terrains, les transferts de propriété, les mises en hypothèque. Ces informations et la lettre de consentement du vendeur sont nécessaires pour l'enregistrement de la transaction.

ENCADRÉ 1

Trajectoire d'une agence d'achat de terre et de son directeur D. : les différents terrains acquis, leurs superficies et le nombre de micro-lots créés sont représentés sur la planche

En 1995, D. est comptable pour une petite entreprise d'audit privé. Son premier achat de parcelle a lieu au début des années 2000 : « *You have to make a decision to start [...] how much you can put aside [...] idea to grow our savings.* » Un ami lui propose quelques années plus tard de lui racheter quatre fois le prix de départ dans la zone de l'autoroute Thika. Il s'agit d'une trajectoire typique autour d'un entrepreneur ne disposant pas forcément de beaucoup de liquidités au départ, ou de patrimoine. Il parie sur la montée des prix avec la venue d'autres investisseurs et de grands projets du gouvernement. D. réalise que dans cette zone les ventes et reventes s'accroissent, mais n'arrive pas à suivre et se fait expulser par des investisseurs plus établis. Il continue à travailler comme comptable et part en circuit de prospection ailleurs. Il se rend
.../...



Terrain de D. 80% des lots ont été vendus depuis 2018, seuls des murets démarquent le domaine, l'ensemble des lots restent non bâtis, Kitengela 2019 © BBON



Terrain de D., et aménagement d'un des lots par un acheteur, Kitengela 2019 © BBON

dans la périphérie de Kitengela, flairer le bon coup et acheter un terrain en 2007 : en six mois la valeur du terrain double, il le revend et rachète un terrain (1 acre en 2010 proche de la A104 valait 3 700 dollars ; 1 acre en 2020 valait 87 000 dollars et un quart d'acre valait 30 500 dollars). En 2010, il décide de créer sa compagnie d'achat de terre pour faciliter les achats, ainsi que les montages juridiques et financiers pour les ventes des parcelles. Cette agence lui assure plus de visibilité et de crédibilité que sous son propre nom : « *Things can go bad, you want the job security.* » Il s'entoure d'intermédiaires de vente ayant pour certains travaillé au sein de la municipalité de Kitengela. Les aménagements de D. sur ces domaines fonciers avant et après les divisions en micro-lots restent sommaires. On observe seulement des guérites ou des murets pour délimiter les terrains. Les routes d'accès ne sont pas goudronnées.

Les domaines acquis sont majoritairement des divisions en parcelles d'un huitième d'acre, parfois d'un quart d'acre, soit environ 350 m². D. obtient un titre mère pour chacun des domaines qu'il acquiert. Puis un géomètre opère les divisions. L'enregistrement de la transaction se fait dans les bureaux déconcentrés du ministère du Foncier et du Comité de contrôle du foncier (*Land Control Board*) avec des représentants des administrations nationales et du comté de Kajiado où se situe Kitengela. Si les domaines achetés sont hors des zones de planification résidentielle ou à usages mixtes décrétés par le comté, les acheteurs de la parcelle doivent demander le changement d'usage, en se rendant dans les services du comté. De même, du côté des acheteurs, entre 5 et 10 % de la valeur du lot doit être payé en avance. Le timbre fiscal et les taxes dépendent de la valeur et de la localisation de la parcelle (2 % en zones rurales et 4 % en zones urbaines).

I Les coopératives sur des critères sociaux, ethniques, professionnels : des stratégies de mutualisation de l'argent pour accéder à la terre et/ou à la promotion immobilière

Le morcellement des terres rurales est stimulé dans les zones d'étude par d'autres stratégies publiques et privées. Un des facteurs provient de « coopératives ». Ces coopératives, ou saccos (*Savings and Credits Cooperatives*) comme elles sont désignées au Kenya, rassemblaient en 2015 plus de 3,5 millions de membres cherchant à donner plus de poids à leur épargne ou à leurs revenus à travers un investissement collectif (Rop, 2015). Les coopératives englobent différents types d'arrangements financiers basés sur la mise en commun de capitaux individuels ou, comme dans le cas des entreprises ou institutions privées ou publiques, sur les contributions financières des employés. Les membres de ces coopératives cherchent ainsi, à travers une épargne et un investissement collectif, à accéder à la propriété dans un contexte de hausse de la valeur financière des terres. Les titres obtenus après enregistrement et division des domaines en micro-lots sont rapidement partagés entre les membres de la coopérative ou revendus sur le marché. Il s'agit donc le plus souvent d'une mutualisation des ressources pour accéder aux biens fonciers, puis d'une logique d'individualisation des titres ainsi obtenus.

Notre premier exemple est celui de l'entreprise privée de télécommunications Safaricom, leader au Kenya en matière de transactions monétaires dématérialisées et de réseau téléphonique, et de sa coopérative, la Safaricom Investment Cooperative, fondée à la fin des années 2000. Les investissements de cette coopérative sur une période de dix ans sont estimés à plus de 160 millions d'euros. Outre des projets dans l'agrobusiness ou encore dans la sécurité, celle-ci est très active dans des acquisitions de larges superficies foncières dans les zones de plantations de café à Kiambu (zone d'étude 1) et dans les terres semi-arides maasaï (zone d'étude 2) qu'elle divise afin d'obtenir le maximum de parcelles à vendre. Les membres de la coopérative versent une contribution mensuelle fixe et achètent ensuite des parts, dont seul le seuil minimal est fixé. Le comité de direction de la coopérative propose des projets aux membres et au public avec un profit. Les dividendes obtenus par les membres dépendent de ces achats de parts. Lorsque des investissements sont réalisés par la coopérative, par exemple l'acquisition d'un terrain, les membres sont prioritaires et bénéficient de prix particuliers pour l'achat des parcelles et d'une participation aux bénéfices. Dès l'obtention du titre mère au nom de la coopérative, le processus de division se déroule avec un géomètre, pour l'enregistrement des titres de chaque parcelle. Les terres pour le projet Zaria Village, à 30 km du quartier d'affaires de Nairobi et à proximité de l'autoroute Thika et du projet de la Tatu City mentionnés plus haut, ont été acquises en 2016



Projet Zaria, village de la coopérative de Safaricom, Kiambu 2021 © BBON

à des coopératives agricoles de production de café. Le domaine a été divisé en un peu plus de 300 parcelles, assez vastes, de 900 m². Le prix médian pour une parcelle vacante est de 60 000 euros. Les acheteurs rencontrés étaient à la fois des familles travaillant à Nairobi et qui souhaitent construire une maison, et des investisseurs : des hommes d'affaires individuels ou qui se regroupent pour acheter plusieurs parcelles. La construction des maisons doit être effectuée par les acheteurs en suivant des plans de développement.

Ce projet jouxte celui d'une compagnie d'achat de terre très connue au Kenya et elle aussi très active dans la région de Nairobi, Optiven, fondée par un homme d'affaires kényan en 2008.

En 2014, la coopérative des employés de la banque commerciale nationale Kencom donne un autre exemple d'acquisition foncière dans le comté de Kiambu, à une vingtaine de kilomètres du centre-ville de Nairobi. Un lotissement fermé de 300 maisons avec leur terrain vendues chacune l'équivalent de 430 000 euros y est réalisé. Ce projet cible notamment comme acheteurs la clientèle aisée d'expatriés qui bénéficient de la proximité avec le campus de l'ONU.



Projet de communauté fermée de la coopérative de la banque Kencom, Kiambu 2019 © BBN

Les coopératives sont également le résultat de stratégies individuelles de mise en commun d'argent (liquidités, épargne) pour accéder à la terre. En 2020, nous avons accompagné les membres d'une coopérative dans un circuit de prospection à plus de soixante kilomètres entre Nairobi et le comté de Kajiado, sur des terres semi-arides parfois difficiles d'accès. La coopérative a été créée deux ans plus tôt par huit trentenaires vivant à Nairobi, avec des ressources économiques peu stabilisées : les gérants d'un garage automobile et de diverses petites entreprises, un fonctionnaire, un vendeur dans un magasin de textile. Après plusieurs jours de prospection, leur choix se porte sur 90 des 140 acres appartenant à trois familles maasaï. La transaction a été supervisée par D., l'un des représentants des trois familles, qui est devenu ces dernières années un intermédiaire commercial professionnel pour sa communauté. Avec cette transaction, qui sera validée deux mois plus tard, les membres de la coopérative ont poursuivi une stratégie consistant à laisser ses

propriétés vacantes pendant plusieurs années, en tant que propriétaires communément appelés au Kenya des « propriétaires absents » (*absentee landowners*). Ils prévoyaient d'extraire et de vendre des pierres pour les chantiers routiers voisins, anticipant ainsi l'étalement urbain. Deux ans après la transaction, ils n'ont pas divisé leur terrain, et ne conservent que le titre mère. Ils parient, à moindre coût pour eux, sur une augmentation de la valeur des parcelles et la possibilité de revendre des micro-lots après une période de cinq ou sept ans. Selon certains des membres, il s'agit aussi de placer l'épargne hors des circuits de dépense. Ils prévoient de réinvestir les revenus dans l'importation de produits agricoles, motivés par la hausse des prix alimentaires et les besoins croissants des villes. Ces individus sont vendeurs mais aussi parfois acheteurs de petits lots produits sur d'autres titres, qu'ils confient en hypothèque à leur banque. Ces visées d'accumulation foncière n'apportent pas d'investissement productif, si ce n'est l'extraction de ressources naturelles, dont l'eau.

Ces temporalités d'investissement sont très importantes. Nous avons ainsi rencontré des individus ou des coopératives ayant acheté il y a plus d'une dizaine d'années des terrains et qui n'en ont changé l'occupation des sols que très récemment. Ces personnes misent sur l'arrivée des infrastructures dans ces territoires pour pouvoir s'y installer plusieurs années après leur achat. Nos enquêtes révèlent également des temporalités de morcellement des terres et de ventes des lots suivant les affaires commerciales et les besoins de liquidité. Par exemple, nous suivons dans la zone d'étude de Kitengela la trajectoire d'un entrepreneur dans le domaine du transport et de la vente d'huile de moteur à Nairobi qui a acheté il y a une dizaine d'années un domaine. La baisse très forte de ses activités pendant le Covid l'a conduit dans l'urgence à diviser sa propriété en 70 petits lots et à les mettre en vente début 2022. Le tiers des lots a été vendu. Les acheteurs ont des profils divers : des ménages qui louaient des appartements à Nairobi et qui se sont appuyés sur leur épargne et des crédits pour acheter la parcelle et pour seulement une famille construire leur maison et s'y installer ; des membres de la diaspora kényane ; des hommes d'affaires.

Une coopérative formée par des employés du ministère de l'Environnement à Nairobi a ainsi investi dans l'achat de plusieurs hectares à une famille maasaï à une quinzaine de kilomètres du marché central de Kitengela dans le comté de Kajiado en 2008. À cette époque, les terrains ne bénéficiaient d'aucune infrastructure ou route d'accès. Aujourd'hui, du fait de l'arrivée de nombreuses compagnies d'achats de terre, de la construction de la voie rapide A104 (cadrage



Terrain acheté par la coopérative d'individus, Kajiado 2018
© BBON



Vue depuis le terrain de la coopérative d'individus, les terres au loin appartiennent à la coopérative de Safaricom, Kajiado 2018 © BBON

planche) et d'opérations publiques (construction d'une université), les routes d'accès sont présentes, ainsi qu'un réseau électrique. Nous avons rencontré les membres de cette coopérative ayant depuis 2020 commencé à construire sur le terrain. Deux de ces membres n'ont investi que dans des puits de forage dans l'objectif de vendre l'eau aux nouveaux arrivants. Un autre membre est venu s'installer avec sa famille du fait de la présence aujourd'hui de ces infrastructures et écoles à proximité. Ils achètent de l'eau à leurs voisins, au prix de 8 euros par mois.

Les acquisitions foncières jouxtant ce projet ont été menées elles aussi par des coopératives professionnelles publiques et privées, celle de Kenya Power, la compagnie nationale d'électricité, et du bureau kényan du géant de l'agroalimentaire Unilever. Le processus est le même, avec une acquisition puis un morcellement et une vente des titres à des prix inférieurs à ceux du marché pour les membres, ou pour des clients extérieurs.

L'émergence des acquéreurs dans ces territoires ruraux et les décisions du changement d'occupation des sols sont articulées à l'annonce de grandes opérations publiques et privées qui assurent cette présence d'infrastructures.

Un des grands projets stimulant depuis plus de six ans les transactions des terres et qui provoquera dans les années à venir des conversions de l'usage de ces sols est le projet de parc technologique Konza City. Ce projet est développé par le ministère de l'Information, des Communications et de la Technologie. Pour ce faire, en 2010, ce ministère mobilise 2 000 ha de terres semi-arides du comté de Kajiado, à 60 km de Nairobi, en les achetant au groupement de producteurs Malili Ranch alors tourné vers les activités agricoles. Ce groupement de producteurs possédait dans les années 1960 plus de 9 000 hectares, divisés entre ses membres en 2006 et vendus donc majoritairement au gouvernement. Beaucoup de ces ventes ont lieu dans les zones en face du projet, séparées par une voie rapide reliant Nairobi à Mombasa. Ces terres appartenaient à l'origine à un autre groupement de producteurs, le Konza Ranch qui avait été attribué pendant la colonisation à des fermiers européens. Quand le bail a été terminé, les parts ont été achetées par des producteurs locaux de la communauté Kamba, la Konza Society, qui ont commencé à



Terrains achetés par les employés de la municipalité et investissements pour certains de puits de forage ou d'une maison, Kitengela 2021 © BBON

subdiviser les terres en 1994. La Konza Society regroupe aujourd'hui plus de 10 000 membres. Très rapidement, des coopératives (majoritaires selon nos enquêtes), des agences d'achat de terre mais aussi des individus, commerçants, entrepreneurs (ne venant pas forcément de Nairobi et des autres grandes villes kenyanes, comme Mombasa, mais aussi des petits bourgs voisins) se sont positionnés pour acheter des terres et revendre rapidement les micro-lots ou attendre que le chantier de la Konza City ait suffisamment avancé pour construire ou revendre. Les transactions se font majoritairement par le bouche-à-oreille. Aujourd'hui, 0,4 ha se négocie aux alentours de 30 000 euros, et était estimé à 1 700 euros au début des années 2000.

Régulation des conversions

Action publique nationale et gestion locale des terres périurbaines

La volonté politique d'encadrer les transactions fait suite aux réformes de décentralisation et de la Constitution de 2010 (Boone *et al.*, 2019 ; Bassett, 2019), qui entérinent une série de lois foncières édictées à trois niveaux : national, régional avec la révision des dispositifs juridiques des comtés, et local avec la révision des *Urban Areas and Cities Acts*. Cette nouvelle Constitution renforce les gouvernements locaux en créant un nouvel échelon politique, les comtés, au nombre de 47 à l'échelle du Kenya, et une autorité publique indépendante en charge des terres (*National Land Commission*). Les comtés sont un nouvel échelon de pouvoir dans le domaine foncier avec la création de leurs départements *Land and Physical Planning*.

En 2010 sont donc entérinés trois services décentralisés et déconcentrés pour la régulation des marchés fonciers : les *County Land Management Boards* de la *National Land Commission*, les départements *Land and Physical Planning* des comtés, et les *Land Control Boards* du ministère.



Terrains situés en face du projet de la Konza City et qui ont été achetés en 2021 par une coopérative. Un des membres a clôturé sa parcelle et a commencé à construire, Konza 2021 © BBON

Les nouvelles mesures et décisions politiques concernent l'immatriculation des terres (procédures imposées comme les *search fees*, les lettres d'allocation des titres des comtés), la question de la taxation du bâti et du foncier spéculatif, la réévaluation des valeurs foncières. Une attention particulière est ainsi donnée aux parcelles dites « non productives », c'est-à-dire associées à des pratiques d'épargne ou de revente mais laissées vacantes et ne générant ni services urbains, ni recette fiscale locale ou nationale⁵. À l'échelle des comtés, les départements en charge du foncier et de l'aménagement sont dotés de nouvelles responsabilités en matière de contrôle de l'occupation des sols sur les franges rurales de leur juridiction. Le ministère maintient cependant son contrôle par l'intermédiaire de ses *Land Control Boards* établis en 1967. Dans le comté de Kajiado, cinq *Land Control Boards* s'occupent d'une juridiction particulière : Isinya ; Kajiado Central ; Kajiado North ; Kajiado South ; Mashuuru.

Présents aujourd'hui dans les 47 comtés du pays, ces comités de contrôle du foncier conservent leur compétence en matière d'enregistrement des terres agricoles, et pour autoriser leurs ventes, transferts (sauf en cas d'héritage) ou cessions temporaires, ainsi que leurs morcellements. Siègent toujours au sein des *Land Control Boards* des représentants des services d'administration foncière (*Land Administration Officers*) et du secteur agricole (*Agricultural Officers*). Pour les *Land Control Boards*, la nomination des membres incombe au ministère, aux représentants des comtés, de l'agence environnementale NEMA et des communautés locales. L'agence environnementale NEMA a cependant peu de poids dans les décisions, même si ses arbitrages sont requis dans la mesure où elle est représentée dans chacun des comtés à travers les *Land Control Boards* du ministère. Ses représentants indiquent lors des entretiens qu'ils n'ont pas assez de données pour se présenter comme autorité indépendante dans ces arbitrages, ni pour les défendre lorsque les litiges impliquant des investisseurs sont portés devant les tribunaux. Les membres des *Land Control Boards* se réunissent à intervalles réguliers dans chaque comté (une fois par mois la plupart du temps) pour autoriser certaines transactions et changements de vocation des sols, en grande majorité pour les terres agricoles. En 2016, de nombreux *Land Control Boards* ont été démis par l'administration nationale, dans un contexte d'accusation de corruption, d'autorisation de divisions illégales et de double allocation de titres de propriété. Ces *Land Control Boards* ont été reconstitués quelques mois après avec de nouveaux membres.

Procédures pour les transferts des terres et les changements d'usage des sols

Les procédures pour les transactions foncières commencent avec la première étape des « recherches » (*search*) avec un avocat, pour obtenir les documents validés par le ministère de l'historique de la propriété de la parcelle, et de la mise en gage bancaire. Puis en présence (physique) dans les services d'urbanisme du comté, les deux parties (vendeur et acheteur) valident les documents et s'acquittent des taxes au comté. Ensuite ils renvoient la demande de transfert du titre et de subdivision du domaine au *Land Control Board* avant tout aménagement sur la parcelle. Vendeur et acheteur complètent alors une demande d'application au *Land Control Board* pour valider la transaction. Ils doivent préciser la nature de la transaction (vente, don, prêt, hypothèque, distribution de parts dans le cas d'une entreprise), la description de la parcelle, la valeur financière estimée, les aménagements prévus et leur valeur économique, et si l'acheteur projette de résider sur la parcelle.

À l'échelle du comté de Kiambu dans la zone d'étude 1, entre 2005 et 2015, aucun refus au changement d'occupation des sols et aux divisions n'a été rendu par le *Land Control Board* du comté. De plus, selon Kinuthia, Majale et Letema (2021), en 2020 plus de 47 % des conversions ne respectent pas les règlements d'urbanisme. Les changements d'usage représentent une importante source d'argent pour les administrations décentralisées, ce qui n'engage pas à les refuser. En effet, 2 % de la valeur de la parcelle doit être payée au comté lors de l'autorisation du changement d'usage.

Les services de planification urbaine des comtés ont également été renforcés avec la préparation des plans de développement (*Spatial Plan*) : les comtés doivent valider les plans de développement d'un nouveau propriétaire foncier, donc lors du changement de l'usage du sol. Les comtés décident de la taille des parcelles cessibles en fonction de leur usage, avec un minimum autorisé de 0,045 ha sur les franges rurales des agglomérations urbaines.

Les administrations déconcentrées restent dans un dialogue difficile avec les autorités politiques locales. Celles-ci bénéficient de ressources techniques, humaines et financières souvent insuffisantes pour user de leurs nouvelles prérogatives, attirer des crédits internationaux et s'imposer face aux convoitises privées. Cela explique pourquoi les arbitrages des comtés diffèrent autour de Nairobi quand il s'agit d'autoriser le morcellement de grands domaines.

Arbitrages locaux et ajustement des stratégies marchandes : l'exemple des terres agricoles dans le comté de Kajiado (zone d'étude 2, cadrage planche)

Dans le comté de Kajiado, la première phase de décentralisation a lieu entre 2013 et 2017 avec l'élaboration d'une politique foncière en 2017 à l'échelle du comté, la *County Land Policy*. En 2012, est mis en œuvre le plan de développement du comté (*County Spatial Plan*), qui impose une nouvelle catégorisation de l'utilisation du sol en fonction de plusieurs critères. La détermination de responsables politiques justifie certaines mesures prises sur l'attribution des droits à lotir et à bâtir. Ainsi, en 2017, le gouverneur de Kajiado annonce des dispositifs fixant la taille minimale des parcelles cessibles et leur vocation dans 99 zones du comté⁶. Ces mesures rappellent le moratoire qui avait déjà suspendu les ventes de terres agricoles pendant six mois en 2013. Il s'agit désormais de les limiter à 10 ha et d'encadrer les pratiques de morcellement. La superficie des parcelles cessibles est alors définie selon la localisation et l'usage : à Kitengela Town, dans un rayon de 5 km, une utilisation mixte du sol est permise avec un minimum de 0,045 ha pour les tailles des parcelles, soit 500 m². À une trentaine de kilomètres de Kitengela, le long de la voie rapide A 109, sur les terres semi-arides, le minimum est fixé à 1 ha pour les morcellements. Le reste des terres est classé en zones agricoles ou en groupements de producteurs (*group ranches*). Ce type de classification n'a pas été mis en œuvre dans le comté de Kiambu.

Rencontrés en 2019, les représentants des services d'urbanisme de Kajiado vantent ainsi la transparence des investissements, la préservation du potentiel alimentaire et le contrôle des risques financiers liés à des transactions illégales, portant sur des titres de propriété non reconnus ou attribués à plusieurs propriétaires. Ces directives ont été en 2018 fortement médiatisées, avec une volonté affichée de lutter contre les « cartels du foncier » et l'utilisation des terres pour « des usages non productifs », c'est-à-dire contrer la montée des pratiques spéculatives et

filtrer les investisseurs. Cependant, les membres des coopératives et agences d'achat de terre rencontrés soulignent une certaine flexibilité sur les tailles minimales et les négociations qui restent possibles au sein des *Land Control Boards*.

I Un développement rapide des projets de digitalisation des transactions foncières

Le comté de Kajiado et les services d'urbanisme de Kitengela ont été parmi les premiers à numériser les titres de propriété et à mettre en place une plateforme en ligne accessible à tout citoyen kényan pour visualiser les informations sur le cadastre et enregistrer les transactions et morcellements, et obtenir leur autorisation. Ce processus de digitalisation a été renforcé en 2020 par la mise en place du *Kajiado Electronic Development Application System* qui comprend la validation des plans de développement et des permis de construire.

À l'échelle nationale, en mai 2021, est lancée la plateforme nationale Ardhisasa NLIMS (*National Land Information Management System*), justifiée par le gouvernement pour renforcer la sécurité foncière, accélérer les transactions, empêcher les fraudes, réduire les interactions humaines, aider en cas d'arbitrage ou de procès, et faciliter le paiement des taxes. Cette plateforme, dont les conditions d'accès ont été fixées, s'adresse principalement aux administrations locales et nationales, ainsi qu'aux professionnels intervenant dans les transactions et conversions (géomètres, avocats, architectes), en diffusant des données géospatiales et les données disponibles sur l'enregistrement des transactions et les prix fonciers.

BIBLIOGRAPHIE

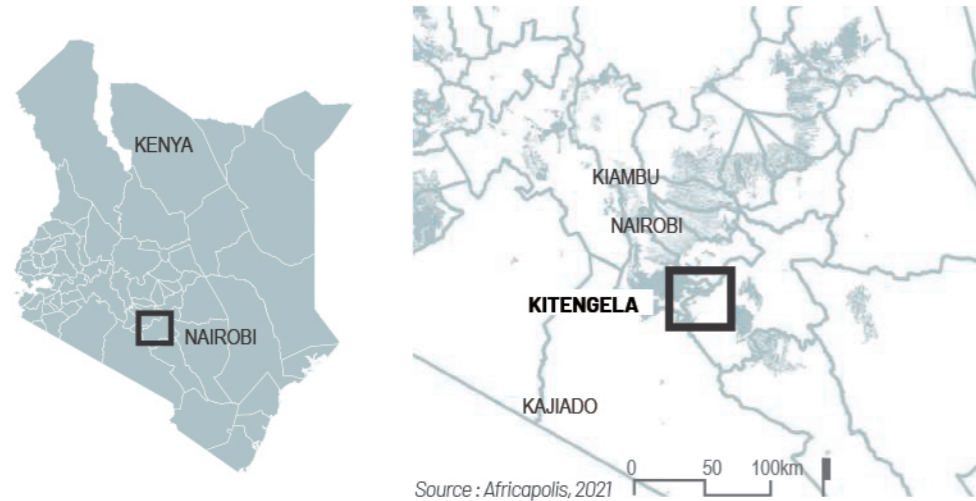
- Bassett, E. (2019). Reform and resistance: the political economy of land and planning reform in Kenya. *Urban Studies*, 57(6), p. 1-20.
- Boone, C., Dyzenhaus, A., Manji, A., Gateri, C., Ouma, S., Owino, J., Gargule, A., & Klopp, J. (2019). Land law reform in Kenya: Devolution, veto players, and the limits of an institutional fix. *African Affairs*, 118(471), p. 215-237.
- Galaty, J. (2013). The collapsing platform for pastoralism: land sales and land loss in Kajiado county, Kenya. *Nomadic Peoples*, 17(2), p. 20-39.
- Kinuthia, H., Majale, C., & Letema, S. (2021). Influence of public policy planning on peri-urban land speculation in (Greater) Eastern Bypass in Nairobi Metropolitan. *Land Use Policy*, p. 107.
- Klopp, J.M., & Lumumba, O. (2017). Reform and counter-reform in Kenya's land governance. *Review of African Political Economy*, 44(154), p. 577-594.
- Médard, C., & Duvail, S. (2020). Accaparement foncier et officialisation de la propriété privée au Kenya, *Hérodote*, 179(4), p. 165-181.
- Moiko, S., Bedelian, C., Said, M.Y., Abuya, R., & Atela, J. (2019). *Land use transformation in Kajiado county, Kenya: implications of a changing climate*. Nairobi:PRISE Policy Brief. Kenya Markets Trust.
- Museleku, E. K.; Kimani, M. W.; Mwangi, W.; Syagga, P. (2018). *Drivers of Agricultural Land subdivision in Drylands of Kenya*. *International Journal of Innovative Research and Knowledge*, 33(6), p. 195-212.
- Rop, P. K. (2015). The effects of savings and credit cooperative societies development loans on the growth of real estate in Kenya, Thèse de doctorat Université de Nairobi (en ligne).

NOTES

1. 1965, *Sessional Paper*.
2. Entretien, *Senior Officer Trade, Investment and Public Finance*, Kenya Private Sector Alliance, Nairobi, mai 2017.
3. En septembre 2019, son prix moyen équivaut à 200 000 euros dans les environs de ces villes satellites, mais monte à 1,7 million d'euros pour les terres situées à moins de 10 km du CBD de Nairobi (Hass Property Index, Hass Consult Limited, Nairobi, 2019).
4. *Interview, Project Manager*, AMS Properties, Nairobi, February 2016.
5. *Kenya National Spatial Plan, 2015-2045, Ministry of Lands*.
6. *Land Subdivisions Guidelines*, Kajiado County, 2018.

Nairobi (Kenya)


Acquisitions foncières et opérations de parcellement, une recherche de Bérénice Bon




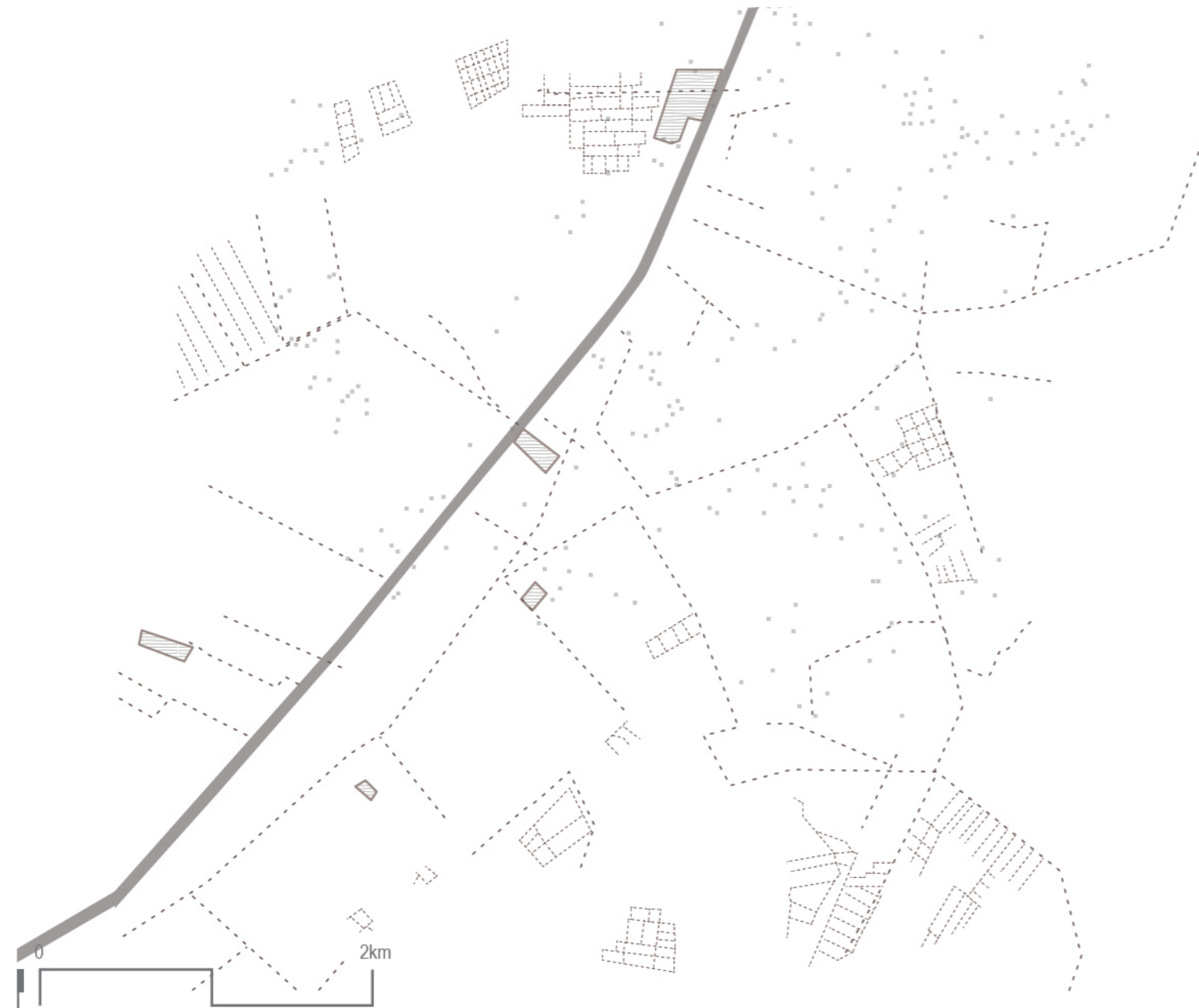
Dans la région de Nairobi, depuis 2002, les grands projets d'infrastructures routières, comme l'autoroute Thika, ont accentué la pression au profit de surfaces bâties avec des projets immobiliers nombreux et concrétisés : construction d'hôpitaux et d'universités, zones économiques, complexes résidentiels s'adressant à des étrangers autant qu'à des nationaux. Certaines terres agricoles privées irriguées le long de l'autoroute Thika restent dévolues à des cultures intensives de rente : café, thé, ananas et maraîchage.

Le long de la A109 et A104 au sud de Kitengela, les terres sont d'anciennes

terres communautaires aujourd'hui en pleine propriété privée avec des titres enregistrés majoritairement par des familles maasaï. Elles sont ciblées par les coopératives et les sociétés d'achat de terre. La production horticole sous serre reste très dynamique, ainsi que les activités d'extraction, industries de l'acier et agroalimentaire (viande), commerce du textile et de l'ameublement. Les constructions immobilières et les opérations de parcellement pour des terrains à lotir se sont multipliées depuis 2010 suivant les nouvelles routes nationales et une dispersion spatiale plus diffuse vers les terres rurales encore non desservies par des routes bitumées.






 La population de Nairobi est passée de 4,4 millions d'habitants en 2010 à 5,9 millions d'habitants en 2015.

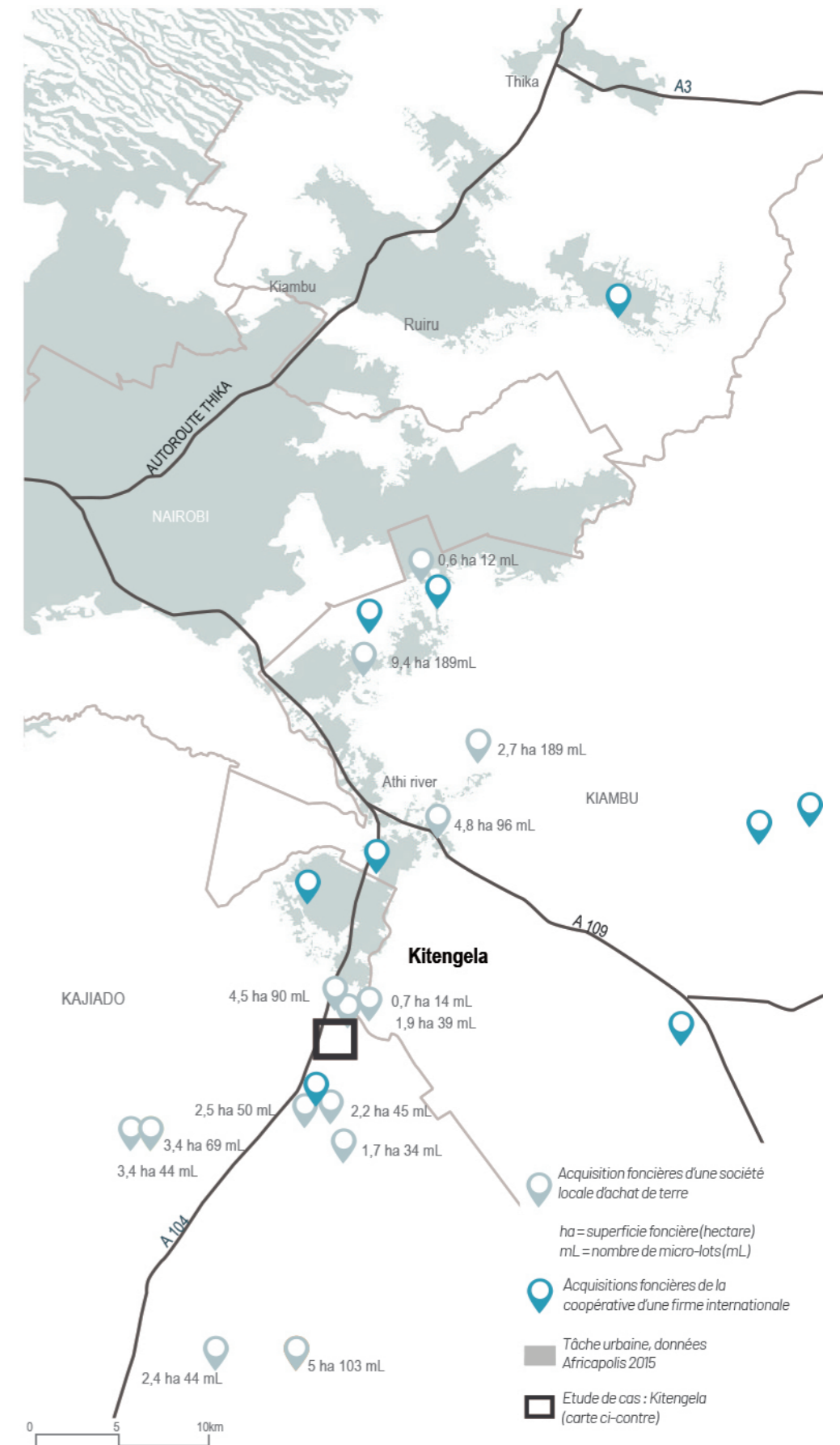
 La population de Kitengela est passée de 58 000 résidents en 2009, plus de 147 000 en 2019, soit une croissance de plus de 153% en dix ans.



Dynamiques de conversion des usages des sols à Kitengela
Source : OpenStreetMap, Google Earth pro 2021, Vues aériennes 2010, 2017 et 2021 ©2021

Typologie

-  Maisons individuelles
-  Lotissements 2020
-  Opérations de parcellement (2021)
-  voie principale
-  chemins



Cartographie des portefeuilles fonciers
Source : OpenStreetMap, Google Earth pro 2021, données de terrain Bérénice Bon, 2020

-  Acquisitions foncières d'une société locale d'achat de terre
-  ha = superficie foncière (hectare)
mL = nombre de micro-lots (mL)
-  Acquisitions foncières de la coopérative d'une firme internationale
-  Tâche urbaine, données Africapolis 2015
-  Etude de cas : Kitengela (carte ci-contre)