

MAE, Groupe de réflexion sur la gouvernance urbaine

Réunion du 27 avril 2007 : « Décentralisation et gouvernement local ; la légitimité de l'échelle territoriale du gouvernement urbain »

Intervention de Monique BERTRAND : « La gouvernance territoriale à l'épreuve du foncier à Accra »

Le contrôle du sol et de la rente foncière ne peut que renvoyer aux argumentaires territoriaux du gouvernement urbain. Dans le cas du Ghana et de sa capitale, ces enjeux se déclinent assez banalement selon les deux dimensions politiques et économiques de la gestion urbaine. Mais les termes plus précis qui en rendent compte, dans les récents affichages des collectivités territoriales du Grand Accra, apparaissent singuliers dans la sous-région ouest-africaine, et surtout peu « lisses » à associer :

- Sur le volet institutionnel, il est rappelé, dans la lignée de la Constitution de 1992 (Quatrième République ghanéenne), que “the region is administered at two different but complementary levels, the traditional and political levels. The traditional level of administration is through *an intricate network of local governance* dealing with *purely traditional* affairs concerning customs and *land administration*, while the political level is along the lines of law and order and decentralized government machinery” (souligné par nous).
- Sur le volet économique, la maîtrise foncière s'avère plus délicate, bien que cruciale pour attirer investisseurs internationaux et nationaux (ceux de la diaspora en particulier) dans une stratégie de « gateway » de la sous-région. Plutôt qu'une réforme juridique du foncier, impossible à mener au Ghana, c'est donc un Projet de recensement, région par région du pays, des terres non seulement disponibles mais surtout consensuellement gérées, pour rassurer ces investisseurs face aux contradictions structurelles de l'accès au sol, et pour optimiser l'allocation spatiale des capitaux dans les nécessités de l'intégration économique ghanéenne. “The Government seeks to give expression to its agenda of property owning democracy through the creation of Land Information Banks. It is the view of Government that through this scheme, the frustrations and delays that prospective investors go through in accessing land for their ventures will eventually be reduced and subsequently eliminated.”

L'échelle « du local » est donc doublement mise en exergue dans gouvernements national et urbain : 1) comme incarnation de légitimités anciennement engagées dans la valorisation marchande du sol et dans la conversion des rentes foncières en entrepreneuriats communautaires, plus ou moins performants dans le fonctionnement lobbyiste des espaces politiques ghanéens ; 2) comme gage donné à la bonne gouvernance nationale et aux bailleurs de fonds internationaux d'une décentralisation menée assez diligemment depuis la fin des années 1980 et du rodage parlementaire de son disposition financier (Commun fund redistribué sur le budget de l'Etat aux districts faisant état de « projets » de développement à base locale).

L'exposé rappelle donc dans un premier temps les différents cercles de l'urbanisation du Grand Accra, de la ville à ses banlieues, de l'agglomération à la région métropolisée. La gestion d'ensemble de cet étalement urbain pâtit à l'évidence du compartimentage des districts, des rapports de force qu'introduisent leurs besoins démographiques, leur degré d'urbanisation et leurs disponibilités foncières. Le défaut d'instance de prévision et de coordination territoriale n'est donc pas moindre à Accra que dans nombre de capitales voisines.

Dans la pratique, le contrôle du sol par les acteurs « traditionnels » relève d'une territorialité que l'on peut qualifier d'"encroachment", associée à de perpétuels fronts d'empiètements.

- Les logiques coutumières dominent en effet en toute légalité le marché foncier et contingentent l'offre résidentielle de la capitale. Mais leur unité apparente se fragmente vite derrière une nébuleuse d'intérêts et d'autorités qui se déclinent conventionnellement (et se déchirent régulièrement...) sous la reconnaissance juridique, d'origine coloniale, d'un "absolute allodial or permanent title from which all other lesser title to, interest or right over land derive". Les arrangements traditionnels sont ainsi de type "stool, skin (attributs des chefferies, respectivement des milieux de forêt et des milieux de savane), clan, family and in some cases, individuals". La seule métropole du Grand Accra résume ainsi la somme complexe (« intricate ») de délégations foncières que les histoires pré-coloniale et contemporaine ont construites et mises en concurrence. De sérieuses différences se révèlent notamment, entre autres, dans les logiques d'autochtonie ga et shai, respectivement au sud et au nord de la région capitale.

- Mais c'est surtout l'économie politique des conflits et de chicanes judiciaires à rebondissements, organisée à partir des transactions foncières individualisées, qui met en doute la base territoriale du foncier communautaire, en fait un kaléidoscope difficilement orientable. Du fait non seulement de conflits d'autorité entre les tenants de la légitimité traditionnelle, mais surtout de limites constamment disputées entre voisins, sollicitant un arbitrage à grand frais des *lawyers*, les domaines coutumiers arguent de la préservation des droits d'usufruit des générations à venir pour maintenir une pression locale variable, selon les aléas de la vie politique ghanéenne, et pour exiger de leurs clientèles citadines des coûts et surcoûts exorbitants de morcellement résidentiel.

En dernière instance, l'exposé évoque les rapports de cette gestion foncière communautaire avec les nécessités d'ensemble de l'aménagement public, et notamment la redistribution vers les périphéries de la ville d'équipements voués aux besoins supra-communautaires. Force est de constater que le passif de mauvaises relations entre les coutumiers et la puissance publique nationale, qui découle du volontarisme centralisé de l'indépendance et de réquisitions foncières mal dédommagées, continue de peser, après nombre de turbulences institutionnelles ghanéennes, dans les relations des districts et des « communautés indigènes » à l'heure de la métropolisation-décentralisation. La montée des enchères et les impasses que rencontrent la question de l'assainissement par exemple, ou encore les nouvelles collectivités locales dans le renforcement de leurs capacités administratives, sont illustrées dans une quête de terrains qui est ici non plus celle des particuliers, mais celle de la gouvernance urbaine *itself*.

Au total, les performances du marché foncier, sous tutelle « purely traditional », apparaissent à géométries variables dans les exigences libérales-démocratiques qui pèsent, au Ghana comme ailleurs, sur la gestion de la ville.