



Comité technique



RÉGARDS SUR LE FONCIER n° 13

Conversions des usages des sols liées à l'urbanisation dans les Suds : études de cas

Bérénice Bon (IRD, UMR CESSMA), Claire Simonneau (Laboratoire Techniques Territoires et Sociétés et UMR Géographie-cités), Éric Denis (UMR Géographie-cités)

JUIN 2023



La collection « Regards sur le foncier » du Comité technique « Foncier & développement » accueille des articles offrant un point de vue critique et original sur les questions foncières dans les pays du Sud. Elle permet de valoriser les contributions des membres du Comité et de son réseau aux travaux et journées de réflexion du groupe. Tous les articles sont disponibles en version française et mis à la disposition du public sur le portail www.foncier-developpement.fr. Des traductions en anglais peuvent être proposées pour les articles dont la portée le justifie. Cette collection bénéficie d'un appui financier du projet multi-pays d'Appui à l'élaboration des politiques foncières, de l'AFD.

Pour plus d'information sur cette collection, contacter le Gret qui assure le secrétariat scientifique du Comité : gret@gret.org

Les publications de cette collection n'engagent que leurs auteurs et leur contenu ne représente pas nécessairement la vision et la position du Comité technique « Foncier & développement ».

Ce travail est le fruit d'une collaboration étroite entre l'**équipe de coordination** de l'étude sur les modalités de conversion des usages des sols : Bérénice Bon (IRD, UMR CESSMA), Claire Simonneau (Laboratoire Techniques Territoires et Sociétés et UMR Géographie-cités), Éric Denis (UMR Géographie-cités), et une **équipe de chercheur-es associé-es** : Myriam Ababsa (IFPO), Adeothy Adegbinni (UNSTIM), Armelle Choplin (Université de Genève), Valérie Clerc (IRD, CESSMA), Jean-Philippe Colin (IRD, SENS), Philippe Lavigne Delville (IRD, UMR SENS), Gabriel Fauveaud (Université de Montréal), Julie Gangneux-Kebe (ENSAN, CRENAU), Pierre Kandem (Université de Poitiers), Faten Kikano (Université de Montréal), Murad Kalalkeh (Al Balqa'a Applied University, Jordanie), Auréa Pottier (IRD, SENS), Sina Schlimmer (IFRI), Adama Sow (UCAD) et Jean-François Valette (Université Paris 8, LADYSS).

RÉFÉRENCE POUR CITATION :

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.

MISE EN PAGE INTÉRIEURE : Nancy Cossin – **COUVERTURE** : H. Gay (Gret)

PHOTO DE COUVERTURE :

Morcellement et vente de micro-lots, Bahour, Inde © Éric Denis

Sommaire

- 2 **Introduction**
Des terres et des territoires en devenir : introduction au volume 2
- 10 **Kenya**
Conversions des sols sur les franges rurales de Nairobi
- 29 **Tanzanie**
Acteurs, processus et dispositifs de régulation des marchés fonciers périurbains
- 43 **Jordanie**
Les processus de conversions foncières à Amman.
Le cas des coopératives privées de logement
- 62 **Sénégal**
Un urbanisme de la table-rase. La ville nouvelle de Diamniadio
- 76 **Bénin**
Parcellisation du foncier. Quartier Togbin, agglomération de Cotonou
- 98 **Inde**
Conversions foncières et économie des micro-lots. Bahour
- 106 **Côte d'Ivoire**
Dynamique de conversion de l'usage des sols dans un village du Sud Comoé. Djimini-Koffikro
- 113 **Birmanie**
Projets communautaires. Women For the World, Yangon
- 140 **Liban**
Conversion d'usage des terres agricoles.
Le cas d'un campement de réfugiés syriens au Liban
- 156 **Annexe** – Fiche-territoire

Introduction

Des terres et des territoires en devenir

Introduction au volume 2

Bérénice Bon, Julie Gangneux-Kebe, Claire Simonneau,
Philippe Lavigne Delville, Éric Denis

Des terres en devenir

Entre 2000 et 2015, l'Asie, l'Afrique et l'Amérique latine cumulent pas moins de 128 000 km² urbanisés et 73 % de l'ensemble des mutations d'usage des sols dans le monde. Le continent africain expérimente la plus forte extension de bâti, qui a presque doublé depuis 1990. La paupérisation des campagnes et l'attrait du mode de vie urbain induisent une forte croissance démographique urbaine qui, du fait de modes d'urbanisation consommateurs d'espace, se traduit par une expansion spatiale plus forte encore. Les fronts d'urbanisation accueillent à la fois une demande de logements et une demande patrimoniale grandissantes. Les infrastructures routières, les zones industrielles consomment elles aussi de l'espace. L'urbanisation est à la fois stimulée par les politiques de l'émergence en faveur de la croissance économique et de l'intégration dans les circuits de financements internationaux, et hors d'atteinte des outils classiques de la planification urbaine et régionale.

L'ampleur des superficies concernées par des conversions d'usage ne cesse d'augmenter. L'analyse spatiale à l'échelle mondiale montre ainsi, avec de forts contrastes régionaux, que l'augmentation du bâti est globalement plus rapide que la démographie ; que la croissance urbaine ne concerne pas seulement les villes existantes mais également des villages qui s'urbanisent selon des formes plus diffuses et rarement enregistrées dans les recensements officiels. À une échelle plus fine, on peut observer l'extension rapide des surfaces mises en friche, et parfois subdivisées ; autant de

foncier en attente dont il est crucial de comprendre les logiques de production et d'apprécier les surfaces concernées. Ainsi, l'étalement urbain ne se réduit pas à une extension des constructions sur des espaces naturels ou inhabités. Les fonctions économiques du foncier comme valeur refuge et support de création monétaire prennent de l'importance et façonnent aussi de manière discrète mais décisive les territoires. Les limites entre rural et urbain se brouillent et la périurbanisation s'étend profondément dans les hinterlands.

L'urbanisation, actuelle ou à venir, qui prend appui sur ces processus fonciers, soulève des enjeux majeurs : artificialisation des sols, préservation de l'environnement et des ressources naturelles ; transformations des sociétés rurales et des pratiques agricoles ; besoins en logements, services de base et infrastructures d'une population croissante. En particulier, ces conversions des usages du sol pour l'urbanisation prennent place dans un contexte de fragilité croissante des écosystèmes et de changement climatique. L'expansion urbaine se conjugue aujourd'hui à une nécessité de préserver l'environnement : les ressources en eau, le couvert végétal. La nécessité d'une ville durable repose la question des services, de l'inclusion sociale, des besoins en énergie. Profondément transformé, le rural doit quant à lui être abordé en tenant compte des activités non agricoles. Une pensée en termes d'écorégion doit s'imposer dans une perspective de durabilité, de gestion des ressources et d'adaptation aux crises environnementales.

La mise en œuvre des Objectifs du développement durable, notamment l'ODD 11, et celle du Nouvel Agenda urbain, ne pourront faire l'économie d'une réflexion sur les « terres en devenir » à l'étude ici, et les processus socioéconomiques de fond qui sous-tendent ces changements.

Un chantier de recherche du Comité technique « Foncier et développement »

Le présent ouvrage s'inscrit dans le chantier de recherche mené avec le Comité technique « Foncier et développement » portant sur les processus de conversions de l'usage des sols dans les Suds.



Parcelle clôturée en bord de lagune, Bénin © C. Simonneau, 2021

Ce chantier vise à mettre à disposition du Comité une analyse critique des processus en cours, ainsi qu'à l'accompagner dans une prise de position. L'ambition de cette étude, par rapport aux travaux antérieurs du Comité, est de penser la problématique urbaine et ses différents enjeux en relation avec les questions agricoles et environnementales et en tenant compte de la diversité des acteurs en présence.

Ce chantier a été mené par un collectif de recherche à géométrie variable et interdisciplinaire. À l'équipe de coordination du programme s'est adjoint un ensemble de chercheur-ses pour la réalisation des études de cas restituées dans le présent ouvrage et dans les encadrés du rapport transversal. Dans la ligne des chantiers du Comité, les travaux ont fait l'objet d'un suivi rapproché par un groupe de membres du Comité et de plusieurs séances de présentation et d'échanges en plénière.

La conduite de ce travail (2020-2021) a également été contrainte par la crise sanitaire mondiale. À plusieurs reprises, la démarche de recherche et l'organisation concrète du travail ont été revues. Les enquêtes de terrain ont été rendues difficiles ou reportées. Il s'est agi dans plusieurs cas d'exploiter les données de travaux de terrain antérieurs. En contrepartie, plusieurs démarches ont été renforcées : une mise en commun des travaux en cours, avec des séminaires d'échanges élargis et une veille sur les thèses en cours ; l'analyse spatiale, à partir des données numériques spatialisées ; l'analyse visuelle et cartographique ; et la réalisation d'études de cas sommaires portant sur des angles particuliers.

De ce chantier de recherche et des échanges avec le Comité est issu un rapport d'analyse transversale, proposant la synthèse des données sur l'urbanisation mondiale et l'étalement urbain, une analyse des processus de conversions d'usages des sols, et des principes d'action en matière de régulation (publication à venir). Les études de cas, base empirique principale pour l'analyse, font l'objet du présent ouvrage.

Examiner les pratiques ordinaires de conversion des usages des sols

Par conversion des usages des sols, nous entendons la transformation de l'usage d'un sol cultivé ou naturel à des fins d'habitation. L'étude se concentre sur les conversions liées à l'urbanisation, considérant les usages du foncier relatifs à la construction d'un logement, à la promotion immobilière, à la thésaurisation ou à la spéculation, liés à la proximité d'un centre urbain ou à la perspective de l'avancée du front urbain. Également fortement consommatrices d'espace, les infrastructures de transports (routes, autoroutes, aéroports), les zones industrielles, les zones économiques spéciales n'entrent pas dans le champ de l'étude.

Une littérature fournie documente les processus d'accaparement de terres pour l'agrobusiness dans les Suds d'une part (Cotula, 2009), et la financiarisation du sol et de l'immobilier et l'arrivée d'investisseurs transnationaux de l'immobilier dans les pays émergents et les Nords d'autre part (Aveline-Dubach *et al.*, 2020). Au contraire, peu de travaux sont consacrés aux processus ordinaires de conversions des sols, menés à bas bruit par les acteurs économiques locaux, les habitants

et les détenteurs de terres rurales, et diversement orientés par les cadres réglementaires et les projets publics (Steel *et al.*, 2019). Ces acteurs acquièrent des parcelles et les détournent de leur usage antérieur dans une perspective de capitalisation, d'habitation ou de développement d'activités économiques, parfois à une échelle importante, pourtant mal identifiée. À quel moment, où et comment s'effectuent ces conversions ordinaires d'usage des sols ? Quels sont les acteurs impliqués dans ces processus ? Quelles sont les éventuelles stratégies de résistance à ces conversions, d'anticipations et d'usages différenciés de la terre ?

Tout en prenant en compte l'intervention des promoteurs immobiliers et les projets étatiques, l'étude se concentre principalement sur les conversions opérées par des acteurs ordinaires (habitants, détenteurs de droits fonciers locaux, acteurs économiques locaux, élus locaux, etc.), qui tirent parti de ressources économiques, sociopolitiques et relationnelles variées pour mener à bien ces conversions, dans un rapport très variable avec le droit officiel, un rapport parfois très distant tout en y étant articulé.

La démarche de recherche articule échelles macro et micro, synthèse des connaissances existantes et production de connaissances récentes à partir de données empiriques localisées. Trois sources de données principales ont été exploitées :

- >> une revue de la littérature académique portant sur une large gamme de facteurs de conversions des usages des sols (logiques individuelles de construction de l'habitat dans une perspective de petit patrimoine immobilier, grands programmes immobiliers en partenariat public-privé (PPP), planification métropolitaine, mutations des mondes ruraux et des pratiques agricoles, anticipations spéculatives) et de manifestations et impacts de ces conversions (artificialisation des sols, évolution des ressources en eau, pollutions, enjeux sociaux d'inégalités et de justice sociale) ;
- >> les bases de données spatialisées, imagerie satellitaire et outils d'analyse spatiale, dont le déploiement ces dernières années permet des analyses inédites (e-Geopolis, Global Human Settlement Layer, Google Maps, Google Earth, Open Street Map, etc.). Notamment le traitement de photos aériennes (relevé par Google Earth) permet d'identifier les morcellements qui signalent les changements de propriété, les viabilisations physiques et les valorisations immobilières ;
- >> des études de cas empiriques sur des territoires variés avec des observations et des entretiens auprès des acteurs économiques et politiques impliqués dans les conversions, menées par des chercheurs et chercheuses spécialistes des terrains concernés.

Démarche de travail

La recherche s'est ainsi appuyée sur neuf études de cas localisées, présentant l'intérêt de pouvoir détailler la diversité des intérêts en jeu et les configurations spatiales de ces conversions, et de mettre en œuvre une approche méthodologique résolument empirique, focalisée sur les pratiques des acteurs. L'approche par étude de cas permet de documenter à une échelle fine ces conversions, notamment en travaillant à l'échelle de la parcelle et des pratiques des acteurs

privés ou publics impliqués, tout en s'insérant dans une compréhension globale des grandes tendances des conversions.

Les études de cas portent sur des territoires variés : périphéries directes de grandes métropoles, franges rurales éloignées, territoires de grands projets métropolitains, zones rurales accueillant des camps de migrants. Elles montrent également une diversité de trajectoires démographiques, sociales et macroéconomiques, qui font varier les taux de croissance urbaine, l'intensité de la demande en logements et les formes de production immobilière, la capitalisation bancaire et l'accès des ménages au crédit, les temporalités des politiques de l'émergence (grands projets, grandes infrastructures), ou encore le niveau d'insertion dans l'économie mondiale, l'attractivité et l'ouverture aux investissements transnationaux.

Afin de sortir des études monographiques et de mettre en évidence les processus transversaux et les formes communes des conversions, les chaînes d'action et les pratiques d'acteurs récurrentes, nous avons construit une approche comparative.

Une approche comparative. Trame commune et monographies croisées

Cette ambition comparative repose sur plusieurs outils portant sur la collecte et l'analyse des données empiriques et leur représentation : fiche-territoire, séminaire d'échanges, représentation cartographique harmonisée.

Premièrement, les études de cas ont suivi la trame d'une « fiche-territoire » (en annexe) pensée comme une grille de lecture commune. Elle est organisée autour de trois cibles du travail empirique. Premièrement, la présentation du territoire aux différentes échelles permet de faire ressortir les trajectoires historiques de l'urbanisation, les dynamiques territoriales et le cadre juridique et politico-institutionnel de gestion des droits fonciers et de l'usage des sols. L'analyse des pratiques de conversions vise à faire ressortir les pratiques observées sur le terrain, leurs acteurs, motivations et ressources, et l'évolution du domaine foncier en termes d'utilisation concrète, de valeur (financière, symbolique, juridique, de sécurité foncière, etc.) et de morphologie (forme, superficie et localisation). Si ces changements manifestent souvent un frottement entre un milieu rural et un environnement urbanisé, notre approche dépasse un clivage urbain-rural, voire s'affranchit de la notion de « territoire périurbain ». L'urbanisation ne se manifeste pas uniquement dans la continuité des taches urbaines existantes. Les convoitises foncières se situent parfois bien au-delà des aires d'influence des grandes villes. Les formes spatiales ainsi créées sont aussi investiguées (morcellement de terrains et commercialisation de micro-parcelles, etc.). Ici, nous mettons l'accent sur la spatialité et la temporalité des conversions au-delà de la seule progression des taches urbaines, et les phénomènes d'anticipation et de projection de la valeur des terres. Enfin, l'exposé des mécanismes de régulation des conversions permet d'analyser comment les acteurs économiques et politiques se saisissent de dispositifs, les contournent, y résistent, ou soutiennent des outils de régulation et des mesures de politiques nationales.

La notion de « fiche-territoire » met en valeur l'idée que les études de cas concernent des sites localisés, à l'échelle des parcelles, domaines ou quartiers, permettant d'identifier les

pratiques d'acteurs et non seulement le cadre officiel des conversions à une échelle nationale ou régionale. Il s'agit ainsi de travailler sur des études de cas représentatives de dynamiques foncières particulières.

Deuxièmement, une série de quatre séminaires d'échanges scientifiques en ligne ont réuni le collectif impliqué dans la recherche, ainsi que des chercheurs et chercheuses invité.es à échanger ou présenter leurs travaux. Offrant un espace de discussion des études de cas, ils ont permis de concrétiser la mise en commun des éléments d'analyse et de faire émerger des formes de synthèse portant sur les chaînes d'action communes à différentes échelles, les logiques d'acteurs et la circulation de modèles d'action publique.

Enfin, nous avons mis en place une représentation harmonisée et spatialisée par un travail sur les planches d'atlas présentées ci-après.

Une approche visuelle et cartographique des conversions

Nous avons été attentifs aux dimensions spatiales et temporelles des conversions des usages des sols : comment ces conversions s'inscrivent-elles au sol ? À quel moment émergent les acteurs des conversions dans les territoires ciblés ?

Nous avons mené une analyse des fronts de conversion des sols dans les différents pays à deux échelles spatiales : celle des agglomérations urbaines et celle des localités sélectionnées avec leur terroir, leur parcellaire, qu'elles se localisent dans les franges de métropoles ou dans des zones encore rurales.

L'atlas des études de cas qui en est issu croise les données spatialisées de recherches en géographie ou socio-anthropologie. Il a été conçu comme une série de planches (un cas par planche) utilisant une charte graphique et des représentations spatiales communes, avec pour objectif de mettre en parallèle et à des échelles fines des données plurielles, notamment de situations géographiques et de formes urbaines. À droite de la planche, un schéma conceptuel permet de synthétiser les différentes étapes des processus de conversion – espaces et acteurs selon une grille temporelle. Plusieurs ressemblances apparaissent du côté du jeu des acteurs et des procédures mises en œuvre, de même que la cartographie met en exergue dans la plupart des cas l'accélération très nette de l'urbanisation ces dernières années dans un brouillage général entre milieu rural et environnement urbanisé, notamment au Bénin, en Tanzanie et en Birmanie. La carte a permis d'exposer des situations bien souvent invisibilisées, comme à Dalhamieh dans les camps de migrants syriens, ou l'ampleur des superficies concernées par les mises en friche de terres agricoles ou de pacages communautaires, comme au Kenya ou en Inde.

La production visuelle et cartographique harmonisée, réalisée par Julie Gangneux-Kebe, est un apport original de ce travail. Les données cartographiques proviennent des sources interactives telles que Google Earth/Google Maps ou des données d'enquête des chercheurs et chercheuses. Les données administratives et taches urbaines sont issues des bases de données Africapolis de l'OCDE, du Global Human Settlement Layer, du World Resources Institute, de Humanitarian Data, etc.

Neuf études de cas

Plusieurs ensembles de cas peuvent être distingués, non pas basés uniquement sur des configurations juridiques, politiques ou économiques nationales (orientations macroéconomiques, place de l'État, structure des droits fonciers), mais montrant plutôt des chaînes d'action et des ensembles d'acteurs relativement spécifiques.

I Groupe 1 : circuits de l'argent, trajectoires d'investisseurs nationaux dont les stratégies sont arrimées aux politiques publiques (Kenya, Tanzanie, Jordanie, Sénégal)

Un premier ensemble d'études de cas montre les interdépendances croissantes entre les circuits de l'argent et les dynamiques foncières : les acquisitions foncières des promoteurs immobiliers privés, des coopératives et des agences d'achat de terre en périphérie de Nairobi (Kenya) ; les marchés fonciers périurbains répondant aux intérêts des classes moyennes urbaines et facilités par des décisions administratives et politiques en périphérie de Dar es Salaam (Tanzanie) ; les opérations foncières des coopératives en périphérie de Amman (Jordanie) ; les grands projets en PPP sur d'anciennes terres agricoles de la région de Dakar (Sénégal). Toutes ces études de cas mettent en évidence l'enchevêtrement des échelles de production et de circulation de l'argent et les nouveaux circuits de financement de la ville et des infrastructures.

Elles montrent les trajectoires d'investisseurs nationaux qui assoient leurs stratégies sur les rentabilités fortes de la possession foncière et de l'immobilier, et qui s'arriment de manière plus ou moins forte aux grandes opérations publiques ou privées, différemment concrétisées dans les pays. Ainsi, dans le cas du Pôle urbain de Diamniadio dans la région de Dakar, l'État impulse les conversions et procède à celles-ci, dans la perspective de créer une vitrine urbaine à même d'attirer investissements et capitaux.

Dans cet ensemble d'études de cas, la temporalité est un rouage majeur des processus de conversion : les mécanismes d'anticipation de la rentabilité et de la ville à venir incitent les acteurs économiques locaux à investir dans la terre, et les perspectives de capter des flux financiers internationaux encouragent l'État à réorienter ses politiques urbaines vers la production de territoires-vitrines.

I Groupe 2 : morcellement de domaines fonciers dans une temporalité souvent longue, avec des lots qui restent non construits, parfois non officialisés, mettant en évidence l'importance des mises en friche et des transferts de propriété souvent peu visibles dans le paysage (Bénin, Inde, Côte d'Ivoire, Birmanie)

Un second ensemble d'études de cas reflète des processus plus locaux, fragmentés et parfois extrêmement actifs de morcellements de domaines fonciers, comme on peut le voir dans la périphérie de Cotonou (Bénin), dans les franges rurales à 80 km d'Abidjan (Côte d'Ivoire), dans le village de Bahour ou autour de Pondichery (Inde), ou sur les terres rizicoles autour de Yangon (Birmanie). Selon une temporalité qui peut être longue, nous observons de multiples morcellements, les premiers pouvant anticiper de plusieurs décennies le front urbain et les rentes qu'il génère, et des parcelles qui restent en friche ou qui sont exploitées selon des arrangements temporaires, réversibles à tout moment.

Les morcellements peuvent être matériels, avec des bornes, clôtures, délimitations physiques, et/ou juridiques, liés à une individualisation des droits fonciers (autochtones notamment) progressive ou des politiques foncières favorisant la propriété privée individuelle. Les différentes facettes (matérielle et juridique notamment) du morcellement constituent le préalable à une mise sur le marché foncier des parcelles et préparent le terrain d'une urbanisation potentiellement très étendue et extrêmement rapide.

S'il est également question d'argent dans ces processus, il s'agit plutôt de circuits locaux d'économie populaire investis des droits fonciers à bâtir dans des territoires où l'activité agricole ne fournit qu'un revenu instable, voire de moins en moins important.

Enfin, articulée à la guerre en Syrie, **l'étude de cas sur Dalhamieh au Liban** montre les effets et processus fonciers liés aux mouvements migratoires, un puissant moteur de conversion dans plusieurs régions du monde comme au Kenya ou en Ouganda (Agier, 2014).

Les études de cas sont présentées ci-après selon ces regroupements – qui ne sont pas une typologie –, autour à chaque fois d'une fiche-territoire et de la planche d'atlas permettant de visualiser les processus et leur spatialité à différentes échelles.

BIBLIOGRAPHIE

- Agier, M. (2014). *Un monde de camps*. La Découverte.
- Aveline-Dubach, N., Le Corre, T., Denis, E., & Napoléone, C. (2020). Les futurs du foncier : modes d'accumulation du capital, droit de propriété et production de la ville. In F. Adisson, S. Barles, N. Blanc, O. Coutard, L. Frouillou, & F. Rassat (Eds.), *Pour la recherche urbaine*. CNRS Éditions.
- Cotula, L. (2009). *Land grab or development opportunity?* IIEE.
- Steel, G., Van Noorloos, F., & Otsuki, K. (2019). Urban Land Grabs in Africa? *Built Environment*, 44(4), p. 389-396.

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 rocades 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, appelés 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

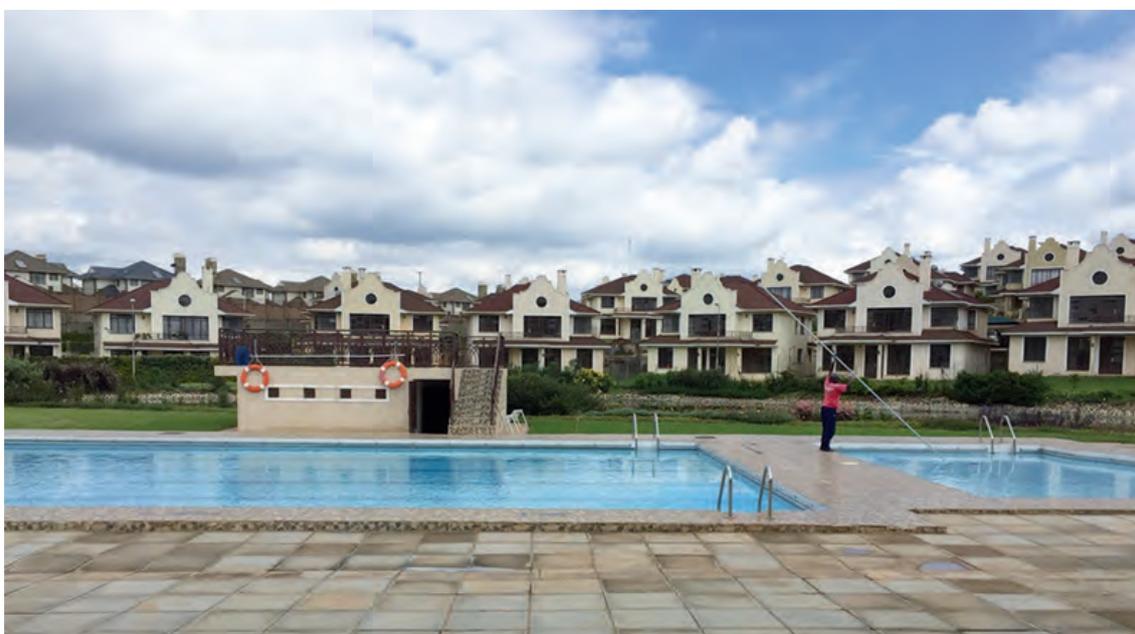


Projet Zaria, village de la coopérative de Safaricom, Kiambu 2021 © BBON

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.

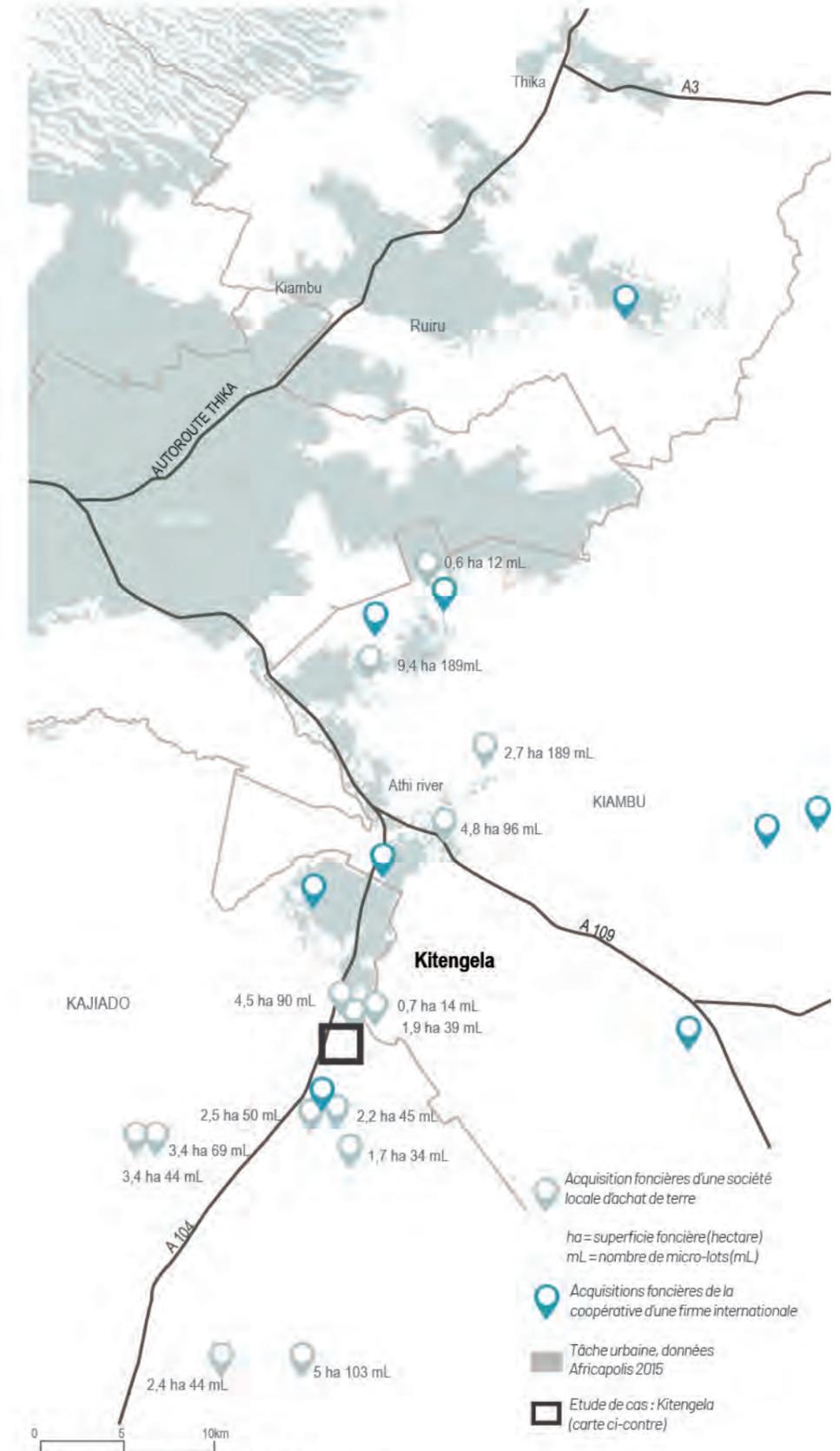
 La population de Nairobi est passée de 4,4 millions d'habitants en 2010 à 5,9 millions d'habitants en 2015.

 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



Cartographie des portefeuilles fonciers

Source : OpenStreetMap, Google Earth pro 2021, données de terrain Bérénice Bon, 2020

Acteurs, processus et dispositifs de régulation des marchés fonciers périurbains

Sina Schlimmer

La Tanzanie a pendant longtemps été relativement absente des recherches et débats francophones sur les politiques foncières en Afrique. Depuis les années 2010, on peut observer un intérêt croissant pour les problématiques foncières du pays. Ce moment coïncide avec la mise à l'agenda internationale de l'enjeu des grandes transactions foncières avec des entreprises étrangères, plus communément désignées sous le terme d'accaparement des terres (en anglais, *land grabbing*). La Tanzanie, où plusieurs investisseurs, notamment d'origine européenne, tentent d'acquérir des centaines et parfois des milliers d'hectares de terres agricoles, est alors présentée comme une cible de cette « ruée internationale sur les terres », ce qui amène de nombreux chercheurs et experts à tourner leur regard vers les enjeux fonciers en Afrique de l'Est. La dynamique de marchandisation des droits fonciers en Tanzanie ne se limite pas, cependant, aux transactions qui impliquent des multinationales et s'effectuent sur de grandes parcelles en zones rurales. Depuis les années 1990 notamment, les pratiques d'achat et de revente des terrains en milieu périurbain, stimulées en grande partie par les intérêts économiques des classes moyennes qui résident en ville, se sont fortement accentuées. Ces marchés fonciers se sont depuis répandus et densifiés au même rythme que la croissance urbaine. Avec un taux de croissance urbaine de 5 %, le cas tanzanien confirme les tendances d'urbanisation rapide sur le continent africain. Cette croissance et cette expansion spatiale des villes entraînent des dynamiques de conversion des usages des sols, non seulement dans les zones à proximité immédiate des villes, mais aussi

dans l'hinterland rural. Cette conversion du foncier agricole en terres urbaines est stimulée par plusieurs facteurs, y compris un marché foncier dynamique et des décisions administratives et politiques liées à la transformation des villages en municipalités.

Présentation du territoire

La Tanzanie connaît l'un des taux d'urbanisation les plus élevés d'Afrique. Si la capitale économique Dar es Salaam et d'autres villes secondaires (Mwanza, Arusha, Morogoro, etc.) sont souvent citées comme exemples de ce phénomène d'urbanisation, des études plus récentes démontrent qu'une grande partie de cette croissance est liée à la densification et l'expansion des petites villes et des villages. Cette fiche technique s'appuie néanmoins sur des données collectées dans plusieurs districts avoisinants la métropole de Dar es Salaam dont on estime que la population dépassera les 10 millions d'ici 2050. La couronne agricole séparant la ville de Dar es Salaam et les capitales des districts avoisinants, comme Bagamoyo et Kisarawe, s'est progressivement affinée et aujourd'hui on observe plutôt une continuité des zones bâties et commerciales s'étendant sur une distance de 30 km depuis le centre-ville de Dar es Salaam. Cette conversion des usages fonciers est liée à la densification démographique, à l'étalement urbain, mais aussi à la multiplication des transactions formant un véritable marché foncier. En effet, les marchés fonciers les plus dynamiques en Tanzanie s'observent à la marge des grandes villes où le prix du foncier est encore relativement abordable. Mais si l'on compare avec d'autres pays, comme le pays voisin, le Kenya, la formation des marchés fonciers en Tanzanie est un phénomène relativement récent, il a pris son envol au début des années 1990 qui marquent la fin de trente ans de gouvernement socialiste.

La formation des marchés fonciers périurbains au regard des régimes politiques en Tanzanie

Pour comprendre l'action publique et les procédures façonnant les marchés fonciers périurbains en Tanzanie, il est en effet crucial de faire un retour sur l'histoire du régime politique et son impact sur le secteur foncier. Les politiques foncières post-indépendance ont été façonnées par la réticence du premier président Julius K. Nyerere concernant le concept de la propriété privée et les logiques du libre marché. Craignant une marchandisation des terres se faisant au profit des plus riches et des étrangers et excluant les personnes aux faibles moyens de l'accès aux ressources naturelles, Nyerere s'opposait à l'introduction des droits fonciers individuels. La propriété privée était selon lui un concept capitaliste importé et incompatible avec les systèmes de tenure foncière en place, basés sur une approche communautaire.

Cette idéologie anticapitaliste et nationaliste de J.K. Nyerere est devenue un marqueur et un symbole du régime politique postcolonial. Elle a façonné l'architecture du régime foncier et de son administration contrôlée par des agents étatiques, notamment du gouvernement central. Les transactions foncières basées sur des intérêts économiques privés étaient interdites. C'est seulement à la suite du retrait de J.K. Nyerere de la présidence et de l'échec des politiques d'*ujamaa* que la conception des droits fonciers s'est progressivement répandue dans les débats sur les politiques foncières. La valeur économique du foncier a été inscrite dans la réforme

foncière des années 1990 menant à l'adoption du Code foncier et du Code foncier villageois en 1999. Pour la première fois, les transactions des droits fonciers entre individus sont autorisées et elles deviennent rapidement un catalyseur de la constitution d'un marché foncier dynamique. L'adoption du Code de l'aménagement urbain en 2007 déclenche une nouvelle phase de la formation du marché foncier périurbain, dans la mesure où le dispositif autorise, pour la première fois, des consultants et entreprises privées habilités à réaliser des activités d'arpentage, de planification et d'aménagement. Il s'ensuit alors la multiplication d'entreprises spécialisées collaborant à la fois avec des acheteurs individuels et avec les autorités publiques locales. Ces entreprises sont particulièrement actives dans les districts qui entourent la métropole de la capitale, des zones qui attirent acheteurs et spéculateurs individuels et collectifs venant de Dar es Salaam et d'autres régions du pays, mais aussi des membres de la diaspora vivant à l'étranger.

Les marchés fonciers croissants dans les districts avoisinants Dar es Salaam

La croissance de la ville de Dar es Salaam évolue de manière horizontale et radiale, et le long des grands axes routiers. C'est-à-dire que la ville s'étend progressivement vers les districts qui se sont développés autour des frontières administratives de Dar es Salaam (Bagamoyo, Kibaha, Kisarawe, Mkuranga). L'expansion spatiale exponentielle de la ville côtière s'observe depuis les années 1970, mais les travaux sur cette croissance soulignent le manque d'aménagements dits adéquats et une difficile mise en œuvre des régulations. D'autres enjeux mentionnés dans les études d'experts sont le manque d'infrastructures et de services de base dans de nombreux sites urbains et la multiplication des logements informels.

À Bagamoyo¹, les transactions foncières s'accumulent depuis le début des années 2010, une période qui coïncide avec l'annonce et le début de la mise en œuvre d'une série de grands projets d'infrastructures. Lui-même originaire du district de Bagamoyo, le président Jakaya K. Kikwete (au pouvoir de 2005 à 2015) transforme le district côtier en une zone prioritaire des politiques d'investissement et promeut la mise en place d'une zone industrielle d'exportation (*Export Processing Zone*) ainsi que la construction du port international de Bagamoyo, financé par des bailleurs chinois. Enfin, la construction de la route de Msata, reliant Bagamoyo avec l'autoroute A14 (menant vers Tanga dans le nord de la Tanzanie et à Mombasa au Kenya) et passant à travers les *wards* (quartiers) de Fukayosi et Kidomole situés dans le district de Bagamoyo, est souvent mentionnée comme un facteur encourageant le renchérissement du prix des terres et stimulant les transactions et la spéculation. À Bagamoyo, les parcelles situées en banlieue proche ou dans les zones avec des taux d'urbanisation rapides sont acquises pour des usages résidentiels et commerciaux (Kiluvya, Kerege et Mapinga) ; les parties plus lointaines et rurales (comme Fukayosi dans le district de Bagamoyo) sont plutôt visées par les citoyens souhaitant effectuer de l'agriculture comme activité économique supplémentaire ou pour construire une résidence secondaire.

À Kisarawe, la plupart des habitants pratiquent l'agriculture, mais des dynamiques d'urbanisation, de lotissement et de conversion du sol s'observent dans le *ward* de Kiluvya qui s'étend le long de l'artère routière A7, reliant Dar es Salaam avec la ville secondaire de Morogo. Cette route rapproche les résidents de Kiluvya du poumon économique du pays.

Cette recherche s'est intéressée aux transactions se déroulant dans le *ward* d'Homboza (à environ 30 km de Dar es Salaam), au village de Kurui (à environ 50 km de Dar es Salaam), ainsi qu'au village de Mzenga (à environ 40 km de Dar es Salaam). Tandis que dans les *wards* d'Homboza et de Kiluvya les terres agricoles (*shambas*) sont progressivement sous-divisées et transformées en des parcelles résidentielles et commerciales, les usages fonciers pratiqués par les acheteurs de terres dans les villages comme Mzenga et Kurui s'articulent encore largement autour des activités agricoles.

Pratiques de conversions

Les débats sur les marchés fonciers en Afrique se sont concentrés, en grande partie, sur le passage d'un système de tenure foncière basé sur des logiques coutumières, vers la propriété privée. Les résultats s'articulent souvent autour du caractère informel des marchés, où des terres non titrisées font l'objet de transactions. Les prochaines sections s'intéressent aux différents paramètres du marché foncier périurbain à Dar es Salaam. Les pratiques de conversion des sols sont, en effet, abordées selon les processus, acteurs et intérêts façonnant les transactions foncières dans les zones périurbaines.

Vendre ses terres pour accéder à l'argent

À Bagamoyo comme à Kisarawe, l'activité économique principale des propriétaires fonciers dits indigènes est l'agriculture. La plupart des personnes cédant leurs droits fonciers sont originaires des villages et hameaux : elles ont soit hérité des terrains agricoles, soit les ont achetés à d'autres villageois². Dans un contexte de rentabilité économique limitée des activités agricoles et de renchérissement du prix du foncier, les propriétaires fonciers prennent en considération la vente des terres comme une source de revenus alternatifs. Les terrains sont souvent vendus par des individus masculins impliqués dans l'agriculture et qui informent les leaders du village ou du hameau ou même des agents fonciers informels (*dalali*) de leur intention d'effectuer une transaction. Les vendeurs décident alors de céder une partie de leur propriété dans le but de mobiliser des ressources financières afin de régler des frais de scolarité ou de santé, de répondre à d'autres obligations sociales, de construire ou rénover un logement, d'établir un commerce ou même d'acquérir un terrain plus abordable dans une autre région. La vente des parcelles a permis à certains villageois d'être capables financièrement de diversifier leurs activités économiques et de passer, du moins partiellement, des activités agricoles à des activités du secteur tertiaire. Dans certains cas, les ressources financières acquises avec la transaction ont été distribuées directement parmi les membres de la famille. Mais, en général, le foncier a été décrit comme un actif économique permettant l'accès à de l'« argent rapide ». Un agriculteur originaire du *ward* de Mataya à Bagamoyo soulignait qu'il vendait un bout de terrain à chaque fois qu'il avait besoin d'argent pour une cause urgente³.

Ces stratégies économiques de court terme des vendeurs de terrains villageois sont peu abordées par les autorités publiques situées à l'échelle des districts ou du gouvernement central. En revanche, de leur côté, les acteurs de la société civile travaillant sur les questions foncières

abordent de plus en plus les risques liés à la vente du foncier qui représente souvent la ressource économique principale des habitants des villages et des hameaux. La perte d'accès au foncier est mentionnée par l'organisation non gouvernementale HakiArdhi comme l'un des principaux facteurs critiques de cette dynamique du marché foncier périurbain.

Les acheteurs et spéculateurs des parcelles situées dans les zones périurbaines

Le type et les origines d'acteurs achetant du foncier dans les zones périurbaines de Dar es Salaam sont aussi divers que leurs intérêts. Généralement, on peut distinguer deux catégories d'acteurs intéressés.

I Les acheteurs individuels

Les acheteurs individuels cherchant à acquérir des terres à Kisarawe et Bagamoyo viennent, pour la plupart, de Dar es Salaam et sont conduits par des motivations diverses dépendant de leur situation économique. Si certains acheteurs aux faibles revenus visent à acheter des terrains résidentiels abordables et envisagent un déménagement, des acheteurs plus fortunés continuent d'habiter en ville. Ces derniers achètent des parcelles dans les couronnes afin d'y mener des activités d'investissement, de l'agriculture, ou pour des raisons de spéculation. Il s'agit d'hommes d'affaires, de fonctionnaires, de travailleurs, mais aussi des membres de la diaspora qui décident d'investir dans les zones économiquement attractives et se transformant à grande vitesse dans leur pays d'origine. Parmi les personnes interviewées se trouvaient des professeurs d'université, des hommes d'affaires indépendants, des cadres et des employés d'entreprises privées (d'assurance, de voyage, de consultance, etc.).



Lotissement et constructions abandonnées, Mapinga, district de Bagamoyo © S. Schlimmer, 2018

L'achat du foncier en zone périurbaine, où la probabilité de renchérissement du prix du foncier est relativement élevée, représente également une stratégie d'épargne et d'investissement « passif ». En effet, de nombreux individus achètent une ou plusieurs parcelles de terre sans développer le terrain ensuite. Dans une perspective de spéculation, ces propriétaires gardent la parcelle comme une sécurité qui leur permet de mobiliser des ressources financières, si nécessaire, en la revendant le moment venu. La spéculation est souvent citée par les professionnels du foncier et les membres du gouvernement local comme la principale raison d'acquisition foncière des personnes ou des groupes ne venant ni du comté ni du village. Cette tendance s'intensifie avec la mise en œuvre des grands projets d'infrastructures mentionnés plus haut. Ainsi, l'« investissement » foncier est considéré comme une stratégie d'épargne relativement facile, lucrative et à faible risque – à la différence des placements bancaires ou produits financiers avec une marge de profit importante.

Cette stratégie spéculative est récurrente et elle est bien expliquée dans le discours d'un résident de Dar es Salaam, âgé de 36 ans, qui a acquis un terrain de 25 acres dans le hameau de Fukayosi au district de Bagamoyo :

« *But it was just from general trend, you know, it's good to have land, because land appreciates, no matter what happens, whatever the price you bought it for, it will always increase, you know, X years later, regardless... And once you have it, you have it [...], it's when you can think of what to do. But, don't wait until later on, when you have money [...]. So, I buy it when it was cheap [...], and then later on you'll find something you want to do and then you have the land and you use it. It's speculation [...], meaning that it is going to increase, that's the general reason for buying land [...]. You don't buy it, when you are ready to do something. When you've collected your savings and you say, I want to start a farm, that is not when you buy land. So, as long as you have money lying around, you buy land! You don't buy too much, but you buy land. OK? Even if you don't develop it right now [...]. You just grab land, because land will always appreciate. Now, the question only is where. How much? »*



Lotissement à Fukayosi, district de Bagamoyo, Tanzanie
© S. Schlimmer, 2018

I Acquérir, aménager et revendre : le rôle des compagnies d'achat et de revente du foncier

Les zones périurbaines sont de plus en plus ciblées par les entreprises impliquées dans diverses formes d'économie liées au foncier. Si l'implication des acteurs privés autorisés dans les différents exercices liés à l'aménagement (arpentage, évaluation, développement des schémas d'aménagement, etc.) est moins institutionnalisée et plus récente en Tanzanie que dans d'autres pays comme le Kenya, où les *land-buying companies* ont une longue histoire, le phénomène se répand à grande vitesse. Ainsi, des entreprises spécialisées dans l'aménagement et l'arpentage, telles que Property International Ltd., Land General Ltd. ou encore Ardhi Mpesa Ltd.⁴, très actives dans les districts de Bagamoyo et Kisarawe depuis les années 2010, multiplient leurs projets. La conversion des terres agricoles en terres urbaines représente, en effet, une activité attractive

pour les géomètres et les autres professionnels du foncier. Ces entreprises acquièrent des terrains agricoles à des prix relativement abordables. Ensuite, les parcelles sont sous-divisées en plusieurs lots par des professionnels de l'entreprise ou par des experts autorisés externes dont les plans d'aménagement doivent être validés par les autorités locales. Certaines entreprises collaborent étroitement avec les gouvernements locaux, par exemple en mettant en place des partenariats public-privé permettant aux conseils des districts de récupérer une partie des profits récoltés lors de la revente des parcelles. Cette approche est souvent appréciée par les autorités foncières locales dont les ressources techniques et foncières pour les activités d'arpentage et d'aménagement sont relativement limitées. Cependant, certains professionnels du foncier des districts de Kisarawe et de Bagamoyo ont souligné les risques potentiels de l'implication des acteurs privés ne cherchant que le bénéfice économique et contournant les procédures légales.⁵

Le rôle des agents hybrides du foncier

Malgré ces tentatives de cartographie et de catégorisation des acteurs rythmant le marché foncier périurbain, les frontières entre les différents groupes d'acteurs impliqués dans les transactions restent poreuses. Notamment, à l'échelle des professionnels du foncier, c'est-à-dire les géomètres, les spécialistes de l'aménagement mais aussi les agents fonciers publics, on observe de nombreux multi-positionnements. Ces acteurs hybrides jouent souvent des rôles centraux dans les transactions foncières dont ils n'impactent pas seulement les procédures. En rajoutant des commissions importantes, ils contribuent au gonflement des prix de vente du foncier. Ces « agents fonciers », dont la définition est finalement assez large, se caractérisent par des profils et par des intérêts divers. Tandis que certains professionnels travaillant avec des entreprises définissent la vente du foncier comme leur activité économique principale, d'autres interviennent de manière plus ou moins sporadique lorsqu'une affaire se présente. C'est notamment le cas des *brokers*, *middlemen*, ou *dalalis* en swahili, vivant au sein des communautés qui disposent de l'information spécifique sur les propriétaires fonciers locaux et sur ceux qui sont intéressés pour vendre leur terrain. Des leaders de villages jouent régulièrement le rôle des agents fonciers qui collaborent avec ceux basés à Dar es Salaam et dont l'objectif est d'identifier les potentiels acheteurs.

ENCADRÉ 2

Surveying is like cooking. You can eat all the time, because you are in the kitchen.

Un agent foncier que nous appelons M. X représente le profil hybride des professionnels du foncier. Après avoir effectué une formation de géomètre, M. X a travaillé dans le secteur public avant de se lancer dans des activités privées et indépendantes, y compris le conseil, l'achat et la revente des parcelles, ainsi que l'intermédiation entre potentiels vendeurs et acheteurs. Son profil peut servir d'exemple
.../...

pour les professionnels du foncier qui jouent un rôle crucial dans l'animation et la transformation du marché périurbain. Les activités de M. X peuvent être sous-divisées en quatre groupes qui sont issus des sphères publiques et privées :

- >> du lundi au vendredi, M. X travaille en tant que géomètre public au conseil municipal d'une métropole tanzanienne. Ici, il prépare des plans d'aménagement et des plans de développement pour le gouvernement local. Il considère cette position comme une opportunité pour acquérir des connaissances sur les caractéristiques du foncier périurbain entourant une grande ville en pleine croissance et extension ;
- >> pendant son temps libre et pendant le week-end, M. X offre ses services d'arpentage de manière privée pour des individus et des entreprises. Pour des acheteurs du foncier, il effectue l'exercice d'arpentage et de sous-division. Il préfère obtenir des lots résultant du processus d'arpentage plutôt que d'être rémunéré en argent. Il explique qu'il peut demander jusqu'à trois lots pour dix lots créés. Ce mode de compensation est plus lucratif pour M. X. Selon ses calculs, il gagne 200 000 TSH (environ 80 euros) pour la création d'un lot. En revanche, en revendant un lot à un nouvel acheteur, il peut obtenir jusqu'à 5 millions de TSH (environ 2 000 euros) ;
- >> à travers ses activités en tant que géomètre public travaillant pour une municipalité, M. X rencontre de nombreux propriétaires fonciers à l'échelle villageoise, dans les alentours de la ville, qui sont intéressés pour céder une partie de leur propriété. Il a donc décidé d'acheter lui-même des terres agricoles et villageoises en tant que personne privée, d'effectuer l'exercice d'arpentage et de sous-diviser le terrain. L'objectif est de revendre les lots nouvellement créés une fois que le foncier aura gagné suffisamment en valeur au cours de l'urbanisation. La spéculation représente sa motivation principale ;
- >> enfin, M. X travaille également en tant qu'agent foncier. Ses connaissances concernant la disponibilité des terres attractives en zone périurbaine lui permettent de conseiller des amis, des collègues et d'autres hommes d'affaires venant de Dar es Salaam sur les opportunités d'investissement dans les couronnes agricoles des grandes villes. Généralement, il demande une commission de 20 % du prix de vente du foncier. M. X représente ainsi un nœud au sein du réseau d'acteurs impliqués dans les transactions foncières façonnant le marché foncier périurbain (entre les acheteurs, les vendeurs, les entreprises du foncier, les autorités locales, etc.).
.../...

Le cas de M. X avec son profil hybride illustre le jeu de spéculation caractérisant le marché foncier périurbain, basé sur le renchérissement du foncier dans les zones en urbanisation rapide : en 2018, M. X a acheté une parcelle agricole de 15 acres auprès d'un propriétaire foncier villageois et autochtone pour un prix de 930 000 TSH par acre (environ 400 euros). Après avoir effectué l'exercice d'arpentage et de sous-division en lots, M. X pourra gagner 13 millions de TSH (environ 6 000 euros) par acre.

Un collègue de M. X qui gère une entreprise d'arpentage et d'achat-revente de terres a acquis un terrain de 50 acres au sein du *ward* de Kiluvya du district de Kisarawe, en 2012. Étant donné la proximité de l'endroit par rapport à Dar es Salaam, il a payé 2,5 millions de TSH (environ 1 100 euros) par acre. Une fois l'exercice d'aménagement effectué, l'homme d'affaires a pu revendre un lot (environ 400 m²) pour 4 millions de TSH (environ 2 000 euros).

De nombreux agents peuvent ensuite être trouvés à l'échelle du conseil de district. Ces acteurs démontrent la porosité entre le secteur public et le secteur privé. Il n'est pas rare que les professionnels travaillant au sein de l'administration du district, par exemple les géomètres, adoptent le rôle de l'agent foncier en facilitant une vente ou même en vendant des terrains eux-mêmes. Leurs connaissances sur la situation foncière locale (par exemple sur les conflits existants, les potentielles ventes, la disponibilité des terrains, les procédures, etc.), ainsi que les relations étroites qu'ils entretiennent avec les leaders et les habitants des villages, représentent une ressource importante et en font des acteurs clés des transactions foncières et, plus généralement, du secteur. Certains de ces agents quittent également le secteur public après s'être constitué une clientèle suffisamment importante pour monter leur entreprise privée.

Les professionnels du foncier travaillant au sein des administrations du district ou collaborant avec elles interviennent fréquemment en tant qu'acteurs intermédiaires entre les acheteurs de Dar es Salaam et les potentiels vendeurs à l'échelle locale. Ces agents ne sont pas seulement impliqués dans les étapes formelles des transactions en zones périurbaines (par exemple l'approbation des plans d'aménagement et des travaux d'arpentage, la supervision des processus de lotissement, la délivrance des titres fonciers, etc.). Au-delà de ces procédures administratives, les professionnels conseillent les investisseurs et entreprises du marché foncier périurbain de façon privée. Il s'agit, par exemple, de les renseigner par rapport aux zones disposant des terres appropriées pour leur projet. D'autres professionnels participent eux-mêmes aux activités d'achat et de revente des parcelles. Il s'agit notamment des géomètres qui recourent à une stratégie récurrente pour s'approprier des terres pendant leur travail d'arpentage : l'exercice de lotissement – une étape importante et requise du processus de transformation d'un village en municipalité (voir infra) – doit être effectué par un géomètre. Le propriétaire de la parcelle doit rémunérer le géomètre pour chaque lot créé. Il est fréquent que les géomètres soient « payés » en recevant des lots en échange

de leurs services, plutôt que d'être rémunérés en argent, notamment lorsqu'un propriétaire n'est pas en mesure de couvrir l'ensemble des frais d'arpentage (voir également l'encadré ci-dessus). La marge entre le prix de la parcelle, lorsqu'elle appartient encore à la catégorie du foncier villageois, et le prix par lot créé est importante, à tel point que les géomètres préfèrent obtenir des lots en échange de leurs services, leur permettant de participer eux-mêmes au jeu de la spéculation.

Régulation des conversions

L'action publique des marchés fonciers au croisement des intérêts économiques et des décisions politiques de transformation des villages en municipalités

Si les dispositifs législatifs des années 1990 et 2000 accompagnant la libéralisation du secteur foncier représentent un levier important de l'accélération des transactions foncières dans la zone périurbaine de Dar es Salaam, la formation des marchés fonciers interagit avec d'autres processus d'ordre administratif et politique. Ces procédures sont directement liées aux dynamiques d'urbanisation au sein des villages et petites villes constituant des districts comme Bagamoyo et Kisarawe. La vente des terrains dans les districts entourant la capitale économique est en effet encouragée par la transformation administrative des villages en municipalités ou, en anglais, *townships*, impliquant également une conversion du statut foncier.

Pour accompagner administrativement les dynamiques d'urbanisation, le ministère tanzanien en charge de l'administration régionale et du gouvernement local peut demander la mise en place des autorités urbaines ou l'extension des limites de la zone de responsabilité des autorités urbaines déjà en place (e.g. un conseil de ville, un conseil de municipalité, un conseil de *township*, etc.). Lorsque des villages sont absorbés par ce processus d'urbanisation administrative, ils perdent leur statut et sont renommés en conséquence. Souvent, cette décision administrative de la transformation du statut des villages est accompagnée par la déclaration des zones d'aménagement par le ministre, qui charge officiellement les autorités municipales de mettre en place des schémas d'aménagement et des plans d'utilisation du sol selon les dispositions du Code d'aménagement urbain de 2007. L'application de ce dispositif législatif a des impacts importants sur l'organisation de l'espace et l'utilisation du sol. Par exemple, les terres agricoles (*farms*, ou en swahili *shambas*) doivent désormais correspondre aux tailles standard des « fermes urbaines » (en anglais, *urban farm*) et ne pas dépasser un certain nombre d'hectares en fonction de leur distance par rapport au centre-ville. Mais ces changements administratifs n'affectent pas seulement les normes d'utilisation du sol, ils modifient le statut même du foncier qui implique également un déplacement de l'autorité foncière du niveau local vers le gouvernement central.

La législation foncière en Tanzanie distingue trois catégories qui sont gérées par des instances administratives différentes : plus de la moitié de la surface du pays appartient à la catégorie du foncier villageois, dont l'allocation, la redistribution et la gestion sont essentiellement sous la responsabilité des organes villageois (notamment le conseil du village et le *chairman*). Les autres terres appartiennent aux catégories du foncier réservé (notamment les parcs et les zones

conservées) et du foncier général, et leur gestion relève du ministère tanzanien en charge du foncier. Les titres fonciers pour les terres de la catégorie du foncier villageois sont distribués sous la forme d'un certificat d'occupation (*Certificate of Customary Right of Occupancy*) et les formes coutumières des droits fonciers sont reconnues. Si la gestion décentralisée des terres villageoises et la reconnaissance des droits fonciers coutumiers ont mené certains auteurs et institutions à qualifier la Tanzanie de modèle d'une réforme foncière réussie, l'urbanisation et la transformation des villages en unités administratives municipales encouragent plutôt une recentralisation de l'autorité foncière. En effet, lorsqu'une agglomération perd son statut de village et que les organes villageois sont, par conséquent, remplacés par des autorités municipales, les terres perdent également leur statut de foncier villageois. Le ministère en charge du foncier agissant à l'échelle du gouvernement central récupère la responsabilité de la gestion des terres, alors que les exercices d'arpentage, de lotissement et d'aménagement doivent être effectués par les services fonciers situés à l'échelle des gouvernements décentralisés des districts. Les organes de décision villageois perdent leur fonction d'administration foncière qui est désormais assurée par les autorités municipales, du district et du gouvernement central.

Si l'agriculture représente encore l'usage dominant des sols dans les districts entourant Dar es Salaam, on peut observer une volonté croissante des autorités publiques – notamment à l'échelle



Terre en friche balisée, Fukayosi, district de Bagamoyo
© S. Schlimmer, 2018

du gouvernement central – de transformer les villages en municipalités et d'appliquer des schémas de lotissement. Le district de Kisarawe est sous-divisé en 14 *wards* qui, quant à eux, sont encore essentiellement composés de villages. À Bagamoyo, en revanche, l'ensemble des villages est en cours de transformation en municipalités, un processus encouragé par les différents projets d'infrastructures routières, de transport et économiques en cours (voir supra).

Ces transformations au niveau de l'administration foncière affectent le marché foncier périurbain de manière significative : en limitant la taille maximale des terrains agricoles et en incitant la création de lotissements, de zones résidentielles et commerciales, les prix du foncier augmentent, les spéculateurs sont attirés et les transactions se multiplient. Les droits fonciers d'occupation octroyés pour les terres appartenant à la catégorie du foncier général (*Granted Rights of Occupancy* ou GRO) sont considérés comme plus précieux et attractifs dans la mesure où les institutions financières et bancaires les reconnaissent comme une garantie. Les détenteurs d'un GRO peuvent accéder plus facilement à des crédits bancaires.

Le marché foncier périurbain en Tanzanie se situe ainsi au carrefour de plusieurs secteurs de politique publique regroupant à la fois l'action publique foncière, l'administration publique et les politiques urbaines qui sont influencées, elles aussi, par des initiatives sectorielles plurielles (l'aménagement urbain, l'industrie, le logement, etc.). Une analyse des transactions foncières en marge de la ville nécessite ainsi de prendre en considération ces différentes dynamiques sectorielles, de comprendre les interactions, les chevauchements ainsi que les éventuelles contradictions.

Conclusion

En Tanzanie, le dynamisme des transactions privées des terres est relativement récent. Certains acteurs, notamment les vendeurs des terrains et des membres d'ONG nationales, ont mentionné le risque de l'accaparement des terres et les faibles connaissances des communautés locales quant à la valeur du foncier. Les acteurs des gouvernements locaux et notamment les agents fonciers (les géomètres, les services d'aménagement, les autorités des conseils des districts, etc.) sont conscients des pratiques de double vente, de la spéculation et des risques d'insécurité foncière pour les agriculteurs ayant de faibles moyens financiers. Si ces acteurs mènent des campagnes de sensibilisation ponctuelles, les transactions rapides et informelles n'ont pas encore été constituées en problème public nécessitant une intervention des autorités à l'échelle nationale. Lors des entretiens avec les acteurs des différentes institutions sectorielles nationales (notamment les ministères en charge du foncier et du gouvernement local), il s'est avéré que l'achat plus ou moins informel des terrains par des individus et par des entreprises foncières dans la périphérie de Dar es Salaam n'est pas considéré comme un problème en soi qui nécessiterait une régulation à grande échelle. Plutôt, la constitution de ces marchés et l'implication des professionnels privés du foncier sont perçues, à première vue, comme une opportunité économique et comme une conséquence logique de l'expansion urbaine. Cependant, elles affectent et révèlent – de manière plus ou moins directe – des problématiques sectorielles, comme les enjeux de l'aménagement (politiques foncières et de l'aménagement urbain), le chevauchement des responsabilités administratives (les politiques de l'administration publique) ou encore l'informalité de l'activité des agents et des professionnels du foncier.

BIBLIOGRAPHIE

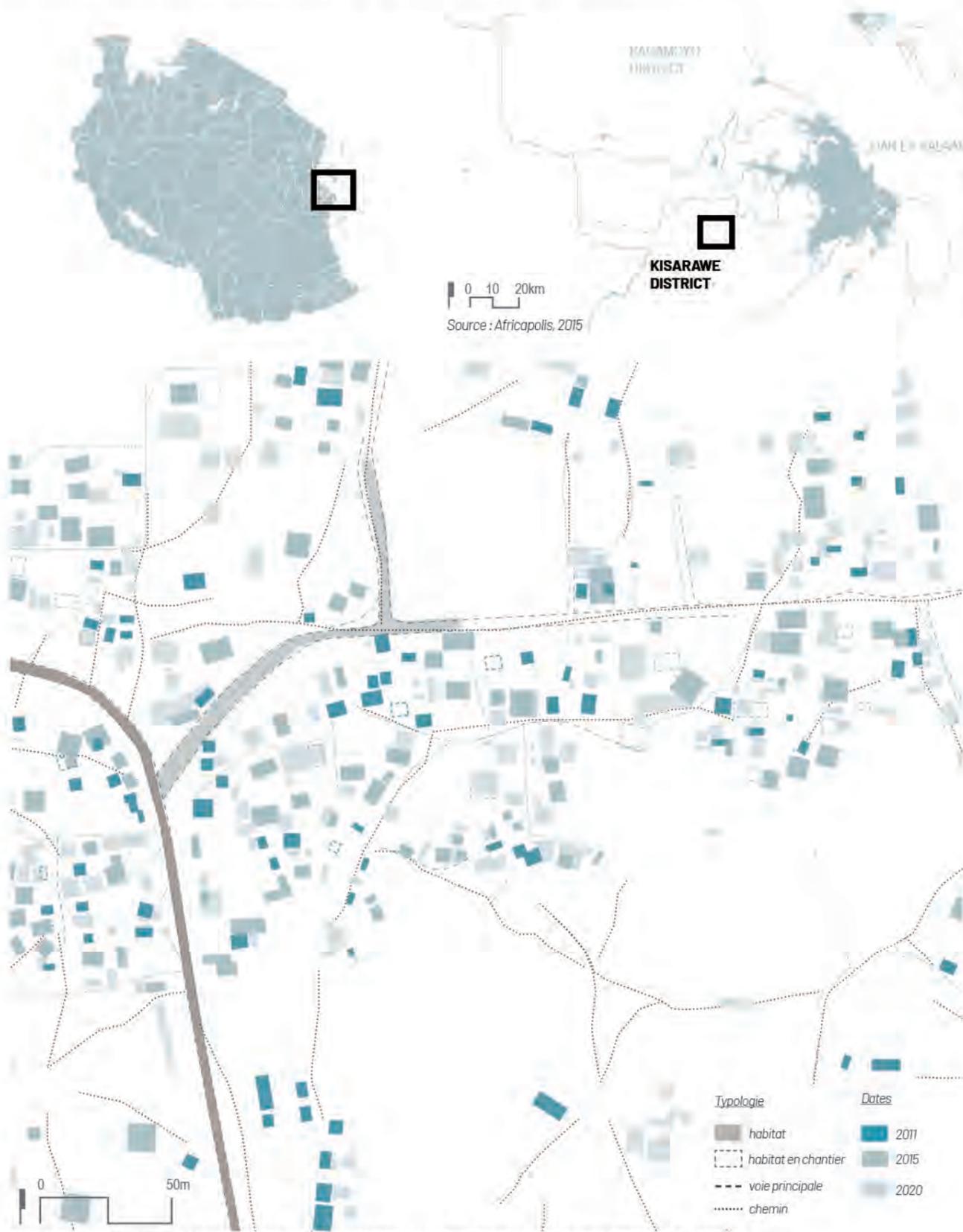
- Agergaard, J., Kirkegaard, S., & Birch-Thomsen, T. (2021). Between Village and Town: Small-Town Urbanism in Sub-Saharan Africa. *Sustainability*, 13.
- Briggs, J., & Mwamfupe, D. (2000). Peri-Urban Development in an Era of Structural Adjustment in Africa: The City of Dar es Salaam, Tanzania. *Urban Studies*, 37(4), p. 797-809.
- Colin, J.-P., & Woodhouse, P. (2010). Interpreting Land Markets in Africa. *Africa*, 80(1), p. 1-13.
- Kamata, N. (2009). Mwalimu Nyerere's Ideas on Land. In C. Chachage, A. Cassam (Eds.), *Africa's Liberation: The Legacy of Nyerere*. Cape Town, Pambazuka Press.
- Kironde, L. (2000). Understanding land markets in African urban areas: the case of Dar es Salaam, Tanzania. *Habitat International*, 24(2), p. 151-165.
- Platteau, J.-P. (1996). The Evolutionary Theory of Land Rights as Applied to Sub-Saharan Africa: A Critical Assessment. *Development and Change*, 27(1), p. 29-86.
- Tomitho, C., & Chiombola, J. (2015). *A Fact-Finding Mission Report on the Dynamics of Village Lands Sale and its Implications to Rural Areas*. Dar es Salaam, HakiArdhi.
- Wily, L. A. (2000). Land Tenure Reform and the Balance of Power in Eastern and Southern Africa. *Natural Resource Perspectives*, 58, p. 1-3.

NOTES

1. Les enquêtes de terrain pour cette étude ont été effectuées en Tanzanie et au Kenya en 2018 et 2019. Les recherches ont été menées dans le cadre d'un post-doctorat faisant partie d'un programme de recherche cofinancé par l'AFD et le conseil régional Nouvelle-Aquitaine. Ce programme, intitulé « Faire des politiques publiques en Afrique », a été porté par Sciences Po Bordeaux / Les Afriques dans le monde. Il s'agit d'une recherche comparative confrontant les expériences de la formation des marchés fonciers périurbains de Nairobi au Kenya et de Dar es Salaam en Tanzanie. L'objectif était de saisir les politiques sectorielles façonnant ces marchés, le cadrage des transactions étant un problème public sur lequel les différents acteurs interviennent. Mais l'objectif était également de retracer les expériences et les trajectoires des acteurs animant ces marchés, à travers des entretiens ainsi que de l'observation non participante (les vendeurs et les acheteurs, les acteurs intermédiaires, les leaders villageois et les leaders gouvernementaux, notamment).
2. Un deuxième groupe de vendeurs rassemble des propriétaires fonciers qui ne sont pas originaires du lieu où ils ont acquis des terrains plus importants (entre 50 et 300 acres). Il s'agit souvent des membres de l'élite politique ou économique ayant acheté du foncier pendant les années 1990 afin d'y effectuer des activités agricoles ou pour la spéculation, et qui décident de revendre des parcelles après avoir sous-divisé le terrain. C'est par exemple le cas de l'ancien Premier ministre Frederick Sumaye qui avait acheté 200 acres à Kiluvya pendant les années 1990. L'actuelle transformation de Kiluvya en municipalité impacte les modalités d'utilisation du foncier, dans la mesure où les terrains agricoles doivent être sous-divisés en parcelles ou en *shambas* dont la taille est limitée à 3 acres. Le terrain de F. Sumaye est sous-divisé en parcelles et revendu, à travers l'aide d'une entreprise spécialisée.
3. Interview avec un habitant du *ward* de Mataya, 4 février 2018.
4. Ces entreprises ont été fondées à la fin des années 2000 et au début des années 2010 par des professionnels du foncier (des géomètres, des urbanistes, des évaluateurs, etc.) ayant décidé de quitter le secteur public afin de faire fructifier leur expertise dans le secteur privé. D'autres entreprises comme Ardhi Mpesa ont été lancées par des hommes d'affaires disposant de réseaux (professionnels et de clientèle) et qui étaient conscients de la marge pouvant être réalisée sur les prix fonciers. Ils s'approprient alors progressivement l'expertise technique nécessaire pour participer au jeu économique des transactions foncières. Ces directeurs d'entreprise travaillent étroitement avec les professionnels du foncier dont les profils et rôles hybrides dans les transactions foncières seront discutés dans la section suivante.
5. Interview avec un agent du conseil du district de Kisarawe, 16 novembre 2018.

Dar es Salaam (Tanzanie)

Les transactions foncières en périphérie, une recherche de Sina Schlimmer



Dynamiques de conversion des usages des sols - Lotissement de la municipalité de Kerege du district de Bagamoyo

Source : d'après Google earth pro - vues aériennes 2011, 2015 et 2020 ©2021

Les transactions foncières dans la périphérie de Dar es Salaam ne cessent de s'intensifier depuis l'adhésion de la Tanzanie aux principes du libre marché (1980-1990). Les facteurs stimulant les marchés fonciers sont nombreux : urbanisation rapide, flambée des prix fonciers en ville, transformation des villages en municipalités. Une privatisation accélérée des services fonciers (relevé, aménagement, vente) s'observe depuis la fin des années 2000. Cette faiblement régulée des activités de conversion du sol amène à un aménagement territorial diffus.

Les « acteurs hybrides » structurent le marché foncier. Leurs rôles oscillent entre le statut de *broker*, d'agent public et de professionnel privé du foncier.

Les marchés fonciers péri-urbains reflètent une asymétrie socio-économique croissante entre les vendeurs et les acheteurs. La conversion des usages fonciers entraîne une transformation du statut de la parcelle ainsi qu'une centralisation du pouvoir foncier.

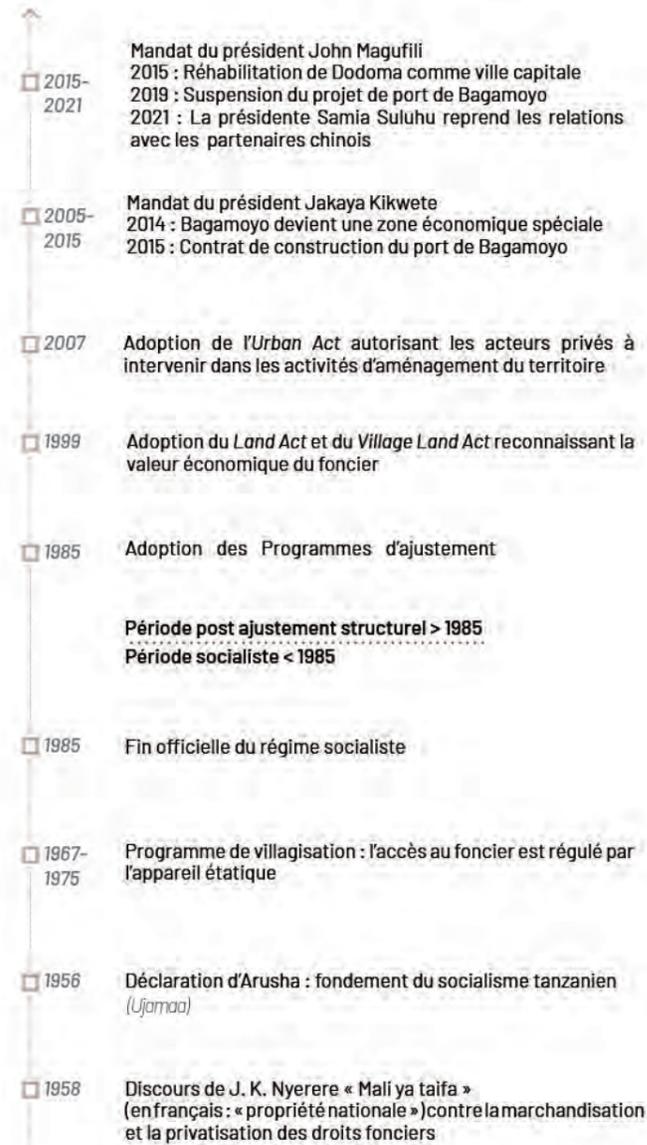


Schéma du contexte politique et économique façonnant l'émergence d'un marché foncier périurbain à autour de Dar es Salaam

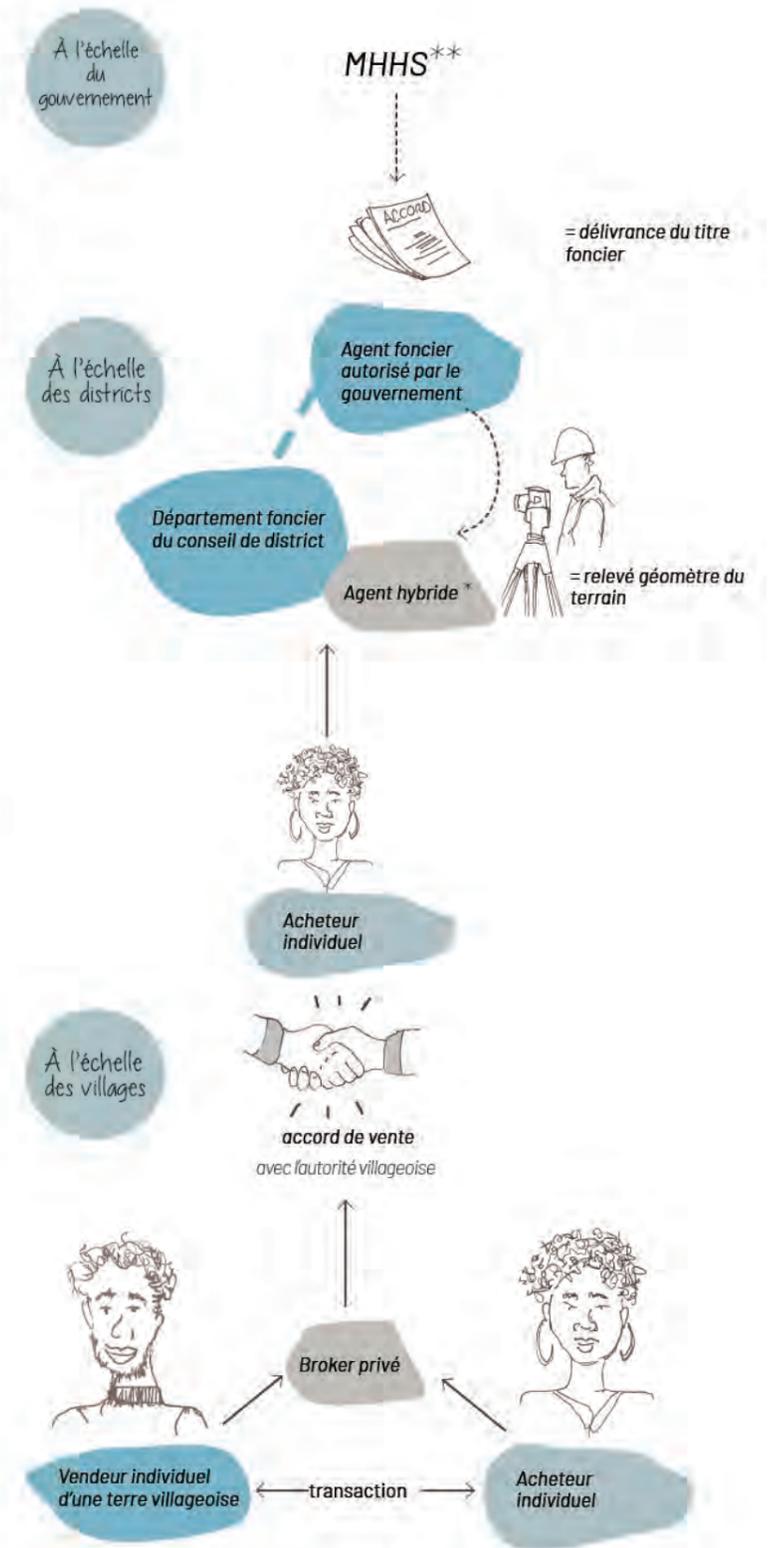


Schéma des acteurs du marché foncier péri-urbain

Les processus de conversions foncières à Amman

Le cas des coopératives privées de logement

Myriam Ababsa et Murad Kalaldeh

En Jordanie, dans un contexte économique atone, marqué par un chômage des jeunes à 25 % et une industrie peu développée, le foncier constitue un secteur si lucratif que de nombreux citoyens spéculent sur l'achat de terrains pour se constituer un revenu, après qu'ils ont acquis un logement. Ce marché est porté par les remises de fonds des 650 000 expatriés jordaniens qui travaillent dans les pays du Golfe. La quasi-absence de taxation sur les terrains vacants explique que la spéculation foncière aille bon train. Ainsi de larges superficies de terrains constructibles et équipés de toutes les infrastructures par la municipalité sont-elles gardées vides au sein d'Amman, pendant des décennies. Ces terrains représentaient le quart des superficies de la ville d'Amman en 2009¹. À ceux-ci s'ajoutent des terrains subdivisés avec des routes de terre tracées, mais non équipés.

Cette spéculation foncière concerne les trois villes d'Amman, Irbid et Zarqa en particulier, qui abritent la majorité des réfugiés. La ville d'Amman compte plus de 4 millions d'habitants, dont près d'un tiers de réfugiés en incluant les citoyens d'origine palestinienne qui bénéficient des services de l'UNRWA². La capitale du royaume hachémite de Jordanie a vu sa population et sa

superficie bâtie doubler tous les vingt ans depuis 1948 du fait de l'arrivée de plusieurs vagues de réfugiés palestiniens (1948, 1967), irakiens (1991, 2003-2007), syriens (2011-2014) et yéménites (2015-2017). La ville comprend trois camps de réfugiés palestiniens (abritant 148 000 personnes au total). Mais 80 % des réfugiés habitent en ville, pour les plus pauvres dans les quartiers informels développés à partir de 1967 dans le centre et l'est d'Amman.

Les limites de la municipalité ont été régulièrement étendues pour intégrer de vastes superficies de terrains rendus constructibles au cours des années 1980, avant la création de la Municipalité du Grand Amman (GAM) en 1987 sur 532 km², 802 km² aujourd'hui. Pourtant, cette abondance de terrains ne signifie pas leur accessibilité financière. Les prix du foncier se sont élevés de manière bien plus rapide que les revenus. Ils sont devenus inabordables pour les ménages des classes moyennes et les fonctionnaires : ils atteignent en moyenne plus de 500 000 euros les 1 000 m² (*donum*) (le moins cher étant de 75 000 euros), tandis que les salaires moyens sont de 400-600 euros. Amman connaît une crise du logement caractérisée par la présence de 23 % d'appartements vides (luxueux, de plus de 250 m²), et par le fait que 10 % des ménages jordaniens partagent leur logement avec leur fils marié (DOS, 2015 ; World Bank, 2018). Se loger est devenu particulièrement onéreux à Amman. Les loyers ont doublé entre 2004 et 2015 selon le recensement, portés par la demande des 274 000 demandeurs d'asile enregistrés au HCR (de Syrie, d'Irak et du Yémen) qui habitent dans la capitale³.

Dans ce contexte, les résidents d'Amman ont développé plusieurs stratégies pour convertir des terrains agricoles et pastoraux en terrains constructibles. Ils peuvent ainsi construire des logements sans permis s'ils sont propriétaires, ou acheter les terrains *via* des contrats informels (les *hujja* signés entre un vendeur et un acheteur devant témoins) et tenter ensuite de se faire raccorder les services. Les familles propriétaires d'un immeuble tentent de lui ajouter un à deux étages. Mais des règles d'urbanisme contraignent l'habitat résidentiel à seulement quatre étages au-dessus du niveau de la rue, ce qui renchérit le coût des appartements. Seuls 37 % des appartements construits entre 2004 et 2015 à Amman avaient un permis préalable. Un tiers des appartements est régularisé après la construction. Un tiers reste non enregistré (Hamilton *et al.*, 2018).

Cet article porte sur un cas spécifique de conversion foncière : celui des coopératives de logement créées par des particuliers pour se loger, ou faire des opérations financières. La Jordanie en compte 172 dont 112 dans le gouvernorat d'Amman, qui regroupent 12 553 membres. Ces derniers profitent du fait que les coopératives sont exonérées des frais de transfert de la propriété qui s'élèvent à 9 %. Elles permettent à leurs membres de se loger, ou seulement de spéculer sur le foncier, en revendant après quelques années les lots acquis. Ces coopératives achètent en général des terrains situés en limite des zones urbaines autorisées (*dakhel al tanzim*), afin que les coûts d'extension des services ne soient pas trop élevés.

Cet article est le fruit d'un travail conduit avec M. Murad Kalalkeh, professeur d'urbanisme à l'université technique de Balqa à Salt et directeur du Forum des urbanistes jordaniens établi en 2011 (*Jordanian Planning Forum*). Notre travail a porté sur la coopérative de logement des employés de la municipalité d'Amman créée en 1992 et située à Shafa Badran, au nord d'Amman. L'enquête de terrain date d'avril 2021.

Administration foncière des terres du Grand Amman

Un centre-ville possédé par des Circassiens et quelques familles arabes

La municipalité d'Amman a été fondée en 1909, dans le Liwa d'Ajlun au sein de la province de Damas administrée par l'Empire ottoman. Les premiers terrains, situés autour des ruines romaines de Philadelphia, ont été donnés à des officiers et migrants circassiens du Caucase installés en 1878 pour sécuriser la route du pèlerinage vers La Mecque. Des tribus arabes de la confédération des Bani Sakher utilisaient la rivière d'Amman (le Sayl) et ses collines comme terres de parcours pastoral. Leurs membres avaient le droit d'usage des terrains pastoraux et agricoles non irrigués appartenant à l'Empire et classés comme *miri*. Sous le Mandat britannique, la ville est élevée au rang de capitale administrative de l'émirat de Transjordanie. Des commerçants syriens, libanais, palestiniens et jordaniens de Salt achètent des terrains en centre-ville près des nouveaux bâtiments publics mandataires. Après le tremblement de terre de 1927, il est décidé de construire sur les sommets des collines (Jabal Amman, Jabal Lweibdeh) et de délaissier les pentes instables.

La ville double sa population au début des années 1950 avec l'arrivée de 40 000 réfugiés palestiniens installés dans deux camps (Jabal Hussein en 1952 ; Wahdat en 1955). De 61 500 habitants à l'Indépendance, sa population s'élève à 97 500 en 1951 (Hacker, 1960), à 246 275 en 1961, et à 443 000 en 1970. Son aire bâtie s'étend parallèlement de 10 km² en 1947, à 16 km² en 1949, et à 57 km² en 1959 (Hanania, 2014). L'arrivée d'une nouvelle vague de 150 000 réfugiés en 1967 se traduit par l'extension des camps informels dans le centre et l'est de la ville. Puis, en 1991, 300 000 Jordaniens, chassés des pays du Golfe après le soutien accordé par le roi Hussein de Jordanie à Saddam Hussein, investissent Amman. Enfin, 150 000 réfugiés syriens se sont installés dans la ville entre 2011 et 2014, date de la fermeture de la frontière syrienne.

La ville connaît encore deux bonds dans sa croissance : l'arrivée des réfugiés palestiniens en 1967, essentiellement dans l'est de la ville, sur les terrains pastoraux ; et le retour en 1991 de 300 000 Palestiniens expulsés des pays du Golfe, qui s'installent dans l'ouest de la ville. La Municipalité du Grand Amman est créée en 1987. Elle compte alors deux fois plus de terrains lotis et équipés de routes que nécessaire pour sa croissance naturelle, soit 220 km² encore vides, sur une aire métropolitaine de 532 km² ; chacune des 14 municipalités ayant étendu les zones urbaines formelles au profit de grands propriétaires de terrains agricoles influents qui ont vu les prix de leurs terrains décupler (Malkawi, 1996). « Les municipalités étaient en compétition pour fournir le plus de terrains viabilisés avant leur intégration au sein du Grand Amman » (Tewfik, 1989). En 1989, l'extension bâtie d'Amman atteint 8 690 ha, soit 17 % de la superficie de la municipalité, qui compte encore 14 % de terrains agricoles (Tewfik, 1989). Les 69 % restants sont partiellement dévoués à l'élevage ou aux cultures sèches. Amman s'étend sur 304 km², au sein d'une municipalité de 802 km².⁴

Une population concentrée sur les Hauts Plateaux du Nord-Ouest

Le territoire jordanien, réduit avec près de 90 000 km², se caractérise par la macrocéphalie de l'agglomération Amman-Russeifa-Zarqa qui regroupe 60 % de la population nationale, 82 % des grandes entreprises et les deux tiers des salariés. Irbid, la deuxième ville du pays, peine à dynamiser sa région. Les quatre gouvernorats du sud sont sous-peuplés (8 % de la population). Le reste du territoire vivote, structuré par des villes de moins de 50 000 habitants dont la moitié des actifs sont employés par le secteur public et l'armée. Seul le port d'Aqaba parvient à attirer une partie des investissements directs étrangers des pays du Golfe vers sa vaste zone franche.

Le territoire jordanien est essentiellement aride : 89 % de ses 89 318 km² sont constitués de déserts et de steppes. Les 11 millions d'habitants se concentrent sur 10 000 km², le long des Hauts Plateaux qui s'étendent du nord au sud, à l'est du rift de la vallée du Jourdain. Le pays compte trois zones écologiques réparties d'est en ouest : la vallée du Jourdain qui s'étend sur 1 000 km² de long du nord au sud et 50 km de large, les Hauts Plateaux (7 850 km²) où se situent les principales villes ainsi que la production agricole, et enfin les steppes semi-arides et le désert à l'ouest (*badia*). Les principales villes (Amman, Irbid, Zarqa, Salt, Kerak, Tafila) sont situées à l'ouest des zones arides, et s'étendent sur les terres agricoles fertiles. Les terres arables ne constituent que 2,7 % du territoire : la moitié dans la vallée du Jourdain (1 000 km²), et l'autre moitié sur les Hauts Plateaux (1 340 km²).

Le Code foncier ottoman de 1858 et la réforme foncière de 1927

Le Code foncier islamique ottoman de 1858 reste l'inspiration principale du droit foncier jordanien. Il classait les propriétés en cinq types : les terres privées (*mulk*), les terres appartenant à l'État (*miri*), les dotations religieuses (*waqf*), les terres abandonnées (*matruk*) et les terres stériles (*mawat*). Notons que certaines terres *miri* pouvaient permettre l'agriculture sèche et l'élevage. Ses usagers recevaient un droit d'usage (*tasarruf*) mais non la propriété qui demeurait à l'État. La propriété privée, ou *mulk*, était par définition limitée aux terres urbaines (terres situées dans les limites municipales des villages et des villes) ainsi qu'aux vergers et aux oliveraies. Cette terre privée était régie par les principes de la charia du Code civil (*Mejelle*) introduite en 1869.

Les terres agricoles étaient communément exploitées par les communautés villageoises, dans le cadre du système de *mush'a'a*, système d'utilisation collective des terres communales, qui fonctionnait par rotation tous les deux ans (des lopins de terre étaient répartis entre les hommes capables de cultiver). La prévalence du système *mush'a'a* témoignait du grand contrôle social exercé sur les terres par la société (Mundy, 1996). Les agriculteurs et les bergers avaient des droits d'utilisation (*tasarruf*) des terrains pastoraux et des pâturages (terres *miri*), dont la propriété appartenait à l'État. Les terres *miri* étaient soumises au droit coutumier (*urf*), qui accordait l'égalité entre hommes et femmes dans l'héritage des terres et des troupeaux (Ababsa, 2016). Il arrivait qu'une partie des terrains communaux soit subdivisée en lots (*mafruz*). À cela s'ajoutaient des terres tribales données par l'État ottoman et ses mandataires aux grandes confédérations tribales.

Le Mandat britannique (1921-1946) a développé les infrastructures et l'administration civile et militaire de l'émirat de Transjordanie. Surtout, il a entrepris une réforme foncière majeure en 1927

afin de limiter la part des terrains possédés en propriété collective (*musha'a*) et de les convertir en propriété privée (*mulk*). La loi d'Enregistrement foncier de 1933 (*Land Settlement Law*) a concédé des titres individuels sur les terrains jadis collectifs. Le but principal était d'augmenter les rendements et d'encourager la productivité des terres selon une idéologie capitaliste. La conséquence en a été la fragmentation foncière en deux générations. Mais aucune réforme agraire n'a été appliquée à la Jordanie, ce qui a permis aux classes de propriétaires citadins et de chefs tribaux de se maintenir (Fischbach, 2000). De grands propriétaires terriens chrétiens ont converti leurs richesses foncières en entreprises pharmaceutiques (*kawar*) ou en compagnie d'assurances (*abujaber*).

La surface de la municipalité est doublée en 1953 pour intégrer des villages occupés par les réfugiés ainsi que les camps. Alors les terrains agricoles *miri* situés en périphérie des villes, surtout vers l'est plus aride (Amman, Russeifa, Zarqa), sont-ils convertis en *mulk* par la loi de Conversion n° 41 de 1953. À partir de l'essor de la vente de pétrole par les pays du Golfe dans les années 1970, de nombreux Jordaniens font fortune et reviennent construire des villas à Amman. Des membres de tribus Bani Sakher et Bani Hasan enregistrent leurs terrains de parcours pastoral *miri* situés près de la ville, au nord, à l'est et au sud. Ils obtiennent des titres d'enregistrement, les *tafweed*, de la part des gouverneurs (Tewfik, 1989). Ces terrains enregistrés près des zones construites deviennent une source majeure de revenus.

La Jordanie est un pays de propriétaires terriens pour la majorité de sa population⁵. Selon le recensement de 2015, 62,5 % des ménages étaient propriétaires de leur maison ou de leur appartement et le tiers étaient locataires (32 %). Dans le détail, les Jordaniens sont à 80,9 % propriétaires de leur logement. Les réfugiés enregistrés au HCR sont locataires à 92 %. La plupart de ces propriétaires ont ajouté un deuxième ou un troisième étage à leur propriété et ont même construit des maisons pour leurs enfants. C'est le cas en particulier des Jordaniens résidant dans les villes et villages des gouvernorats d'Irbid, de Salt, d'Ajlun Madaba, de Kerak, de Ma'an et d'Aqaba.

Les ménages à revenus faibles et moyens évitent le processus de titrage officiel en raison des coûts associés. Le registre des impôts fonciers du ministère des Finances (qui ne porte pas sur les terrains d'Amman) révèle que 71,7 % des logements sont enregistrés en Jordanie. Les Jordaniens louent de moins en moins : ils étaient 22,1 % à louer leur logement en 2010, contre 14,3 % en 2016. Cette réduction s'explique en partie du fait de la construction informelle d'unités, mais aussi parce que des appartements ont été libérés pour être loués aux réfugiés.

Les principaux statuts d'occupation des sols

Les parcelles possédées par des particuliers au sein des limites municipales sont en *mulk*, mais il demeure des terrains en *musha'a* (non subdivisés). Les terres agricoles sont passées en *mulk* à partir du Mandat, tandis que les terres pastorales sont restées des terrains communs des tribus (*miri*). Les chefs de tribus ont enregistré de larges domaines à leur nom dans les années 1920, les paysans pensant qu'ils auraient à payer l'impôt ou à être conscrits. Progressivement, des pratiques informelles de propriété collective indivise de type *musha'a* sont rétablies parmi les tribus.

Seule la partie utile du territoire, habitée, est divisée en municipalités (figure 1). Le reste est constitué de terres du domaine de l'État. Les municipalités ont toutes depuis 2006 des plans d'occupation des sols qui délimitent précisément les zones urbaines constructibles (*dakhel al*

tanzim) et les autres zones, situées dans les limites municipales, mais agricoles ou pastorales. Ce sont ces terres qui sont l'enjeu de tensions et de processus de conversion foncière. Or, jusqu'en 2001, les terrains ruraux de taille inférieure à 10 *donums* (1 ha) ne pouvaient pas être vendus. En 2001, la taille a été réduite à 4 *donums* (4 000 m²) surtout pour encourager la vente en périphérie des villes pour la construction. Or, selon la nouvelle loi foncière n° 13 de 2019, ces terrains peuvent désormais être divisés en lots de 1,5 *donum*, ce qui signe la fin de l'agriculture urbaine, car ils vont être mis en vente pour des projets immobiliers.

Les terrains peuvent être enregistrés au cadastre (*Dairat al Aradi, Department of Land and Survey*), soit en propriété individuelle (*mulk*), soit en propriété privée partagée à plusieurs (*mulk mushtarak*). Ce dernier type de propriété concerne une minorité de couples mariés (3,5 % selon DOS KVINFO, 2012), mais aussi les membres d'une même famille ou, ici, une coopérative. L'autre moyen d'accéder au foncier est informel : il s'agit de ventes de terrains *miri* par des usagers qui en avaient seulement l'usufruit. Ces ventes se font au moyen des contrats de *hujja* (« la preuve » en arabe), ou contrats signés entre un vendeur et un acheteur signés devant deux témoins. Le *hujja* n'est pas reconnu par le département du Cadastre, mais il garantit à l'acheteur que son bien ne sera pas vendu une deuxième fois par le propriétaire. Il sert de preuve devant une cour de justice en cas de litige. C'est un type très répandu dans les zones construites de manière informelle (Razzaz, 1993). Dans les années 1980 et 1990, le gouvernement jordanien a indemnisé les ménages pauvres qui ne possédaient que des documents de *hujja* en cas d'expulsion et de démolition lors du processus de modernisation des zones informelles (Ababsa, 2012).

Le Code foncier ottoman de 1858 a subi une transformation radicale en 2019 avec l'annulation de la catégorie *miri*, qui donnait un droit d'usage sur les terres du domaine public à toute personne qui les mettait en culture. Les terres *miri* qui étaient occupées illégalement par des immeubles ont toutes été enregistrées en propriété *mulk*, pleine et entière. Les terres *miri* représentent 10 % des terrains enregistrés, soit 1 193 km², autant que l'ensemble des terrains construits du pays (tableau 1). Les nouveaux propriétaires doivent s'acquitter des frais d'enregistrement. Cette distribution des terres sert de soupape de sécurité dans un contexte de crise économique, de chômage des diplômés et de concurrence avec les réfugiés syriens (650 000) et les travailleurs égyptiens (600 000).

TABLEAU 1

Distribution de la propriété enregistrée en Jordanie en 2015 (*mulk* et *miri*)

	Nombre de lots	%	Superficie (<i>donums</i>)	%
<i>Mulk</i>	2 356,206	76 %	10 411,622	90 %
<i>Miri</i>	727,797	24 %	1 193,377	10 %
Total	3 084,003	100 %	11 604,999	100 %

Source : Department of Land and Survey database, données collectées par l'auteur le 08/12/2015. Ababsa 2016

Un étalement urbain non maîtrisé, le foncier étant l'objet de convoitises

La Jordanie dit vouloir limiter l'expansion anarchique des villes sur ses derniers terrains agricoles des Hauts Plateaux densément peuplés. Mais cela reste un vœu pieux. Les Hauts Plateaux sont progressivement gagnés par l'expansion urbaine au rythme moyen de 1 % par an. Les villes couvrent une superficie de 1 501 km² en 2019 (FAO, 2019)⁶ : une expansion considérable comparée aux 393 km² mesurés en 2003 par la GIZ pour le ministère de l'Eau (Ababsa, 2013). La ville d'Amman a connu un taux de croissance annuel record de 3 % entre 1946 et 1997, puis de 0,9 % entre 1997 et 2007, et de 1,1 % entre 2007 et 2017 (Al Bilbisi, 2019). Cette réduction s'explique par l'application du schéma directeur qui propose d'introduire des phases de développement par quartier de cinq ans, les uns après les autres, afin de résister à la pression des propriétaires qui veulent rentabiliser leurs terrains en les faisant entrer dans les zones constructibles. Cet étalement urbain augmente les besoins en services de base, affecte la qualité de leur desserte et contribue à une augmentation des gaz à effet de serre.

Le gel de larges superficies de terrains vacants en ville s'explique par une demande accrue, ainsi que par l'absence de taxation sur les plus-values foncières et sur les terrains non bâtis. Selon la loi n° 11 de 1954 (*Land and Building Tax*), les terrains vacants sont soumis à une taxe de 2 % de leur valeur annuelle de location pour usage agricole. En comptant les moins 20 % de dépréciation, cette taxe n'arrive dans les faits qu'à 0,04 % de leur valeur. Ainsi la taxe foncière annuelle sur un terrain de 1 000 m² à Amman, d'une valeur d'un million de dinars jordaniens (JD), n'atteint que 40 JD. La Banque mondiale a suggéré d'introduire une taxe sur les terrains vacants – comme celle appliquée par l'Arabie saoudite depuis 2015 –, mais en vain, trop d'argent étant accumulé par la spéculation. Le prix des terrains représente plus de la moitié du coût total du logement à Amman (50 à 60 %) et le tiers dans les autres villes.

La Municipalité du Grand Amman a un statut particulier : elle dépend du cabinet du Premier ministre et non du ministère du Développement local. Elle gère son propre budget, collecte ses impôts. Elle a son propre règlement d'urbanisme (très similaire au national) et son propre Code de construction. Mais elle n'a eu sa propre loi qu'en 2021.

Le zonage urbain hérité du Mandat britannique définit des lots résidentiels de grande taille : type A (> 1 000 m²), type B (> 750 m²), type C (> 500 m²) et type D (250 m²). Sur ces lots de grande taille, les retraits (*setbacks*) sont larges (de 5 à 7 m), ce qui limite l'emprise au sol des immeubles, et rend de ce fait l'habitat coûteux. Ainsi en type A, l'emprise au sol des immeubles est de 39 % du lot, 45 % en type B, 51 % en type C et 55 % en type D. Seul la *Housing and Urban Development Corporation* (HUDC) a le droit de mettre sur le marché des lots de 175 m² et 200 m² qui sont plus abordables pour les citoyens de faibles revenus. En 2017, les zones résidentielles couvrent 221 km², dont 40 km² de type A, 65,3 km² de type B, 83,2 km² de type C, mais seulement 26,2 km² de type D, qui est la catégorie la plus abordable, mais aussi la catégorie de régularisation de l'habitat informel⁷.

Les règles d'urbanisme limitent la part constructible à 52 % des lots fonciers, là où le seuil devrait atteindre plus de 75 % pour obtenir des villes plus compactes. Ainsi, jusqu'en 2018, les immeubles d'habitation ne pouvaient dépasser quatre étages au-dessus de la rue et quatre dans la pente éventuelle. Jusqu'en 1991, aucun immeuble résidentiel ne pouvait dépasser les trois étages (norme inchangée depuis le Mandat britannique et édictée au sujet de Jérusalem afin qu'aucun immeuble ne soit plus haut que la coupole de la Mosquée Al Aqsa, le Dôme du Rocher). En 1991, un

quatrième étage a été permis avec l'arrivée de 300 000 Jordaniens expulsés des pays du Golfe en un mois (le roi ayant apporté son soutien à Saddam Hussein après l'invasion du Koweït). En 2018, un cinquième étage a été autorisé dans tout le pays pour les nouvelles constructions seulement.

Pratiques de conversions

Construction informelle sur des terrains pastoraux ou agricoles

Du fait des coûts trop élevés du foncier, une grande partie d'Amman a été squattée après 1967 par des réfugiés palestiniens qui étaient aussi citoyens jordaniens (car la Jordanie s'étendait de 1949 à 1988 sur la Cisjordanie). Certains ont obtenu des titres de propriété en payant 1 JD le mètre carré des terrains situés dans le centre et l'est d'Amman. Des opérations de régularisation des terrains ont été conduites dans les années 1980 par la *Housing and Urban Development Corporation*. Il s'agissait d'ouvrir des voies d'accès aux véhicules de secours et de police, en contrepartie de fortes indemnités. Les habitants recevaient des titres de propriété moyennant le paiement de frais d'enregistrement et de sommes symboliques (Al-Daly, 1999).

Dans les années 1980, il était tenu pour acquis que les terres situées au sein des limites de la municipalité pouvaient être urbanisées, même si, selon la loi d'urbanisme de 1979, les modifications du plan d'occupation des sols devaient être validées par le Haut Comité de la planification urbaine (Tewfik, 1989). Au sein des limites municipales, les lots étaient possédés en pleine propriété (*mulk*) et en propriété collective (*mushaa*).

Au cours des années 1980, le gouvernement a permis aux occupants des quartiers informels d'obtenir des titres de propriété. Plusieurs quartiers ont été ainsi réhabilités avec la participation des habitants, dans des quartiers classés D. Dans les zones informelles, développées comme des extensions des camps palestiniens de l'UNRWA, plus de la moitié des habitants des logements informels possèdent des titres de propriété (formels et *hujja*), car ils ont acheté des lots de terrains de parcours pastoral (*miri*) sur lesquels ils ont construit leur maison. Comme le confirme une enquête du HUDC auprès des habitants des zones informelles en cours de réhabilitation, 59,8 % des résidents des zones informelles du centre et de l'est d'Amman sont propriétaires des terrains (HUDC, 2000). Ils ont souvent acheté de manière informelle en signant des *hujja*.

Extension des zones résidentielles, changement de zonage et conversions foncières à Amman

Lors de la préparation de la stratégie du logement de la Jordanie pour la Banque mondiale, j'ai obtenu de la *Housing and Urban Development Corporation* les statistiques détaillées de la création de zones résidentielles par gouvernorat, des changements de zonage (en général de catégories A et B vers C et D) et des conversions de zones non résidentielles à résidentielles. Entre 2004 et 2015, 55,7 km² de nouvelles zones urbaines ont été créées, dont les deux tiers à Amman : 3,3 km² de zones résidentielles de type A ; 13,1 km² de zones de type B ; 17,9 km² de zones de type C ; et seulement 132 *donums* de zones de type D. Or précisément, la stratégie du logement de 1989 préconisait de mettre sur le marché plus de lots en C et en D.

TABLEAU 2

Extension des zones résidentielles, changement de zoning et conversions foncières à Amman (1993-2015)

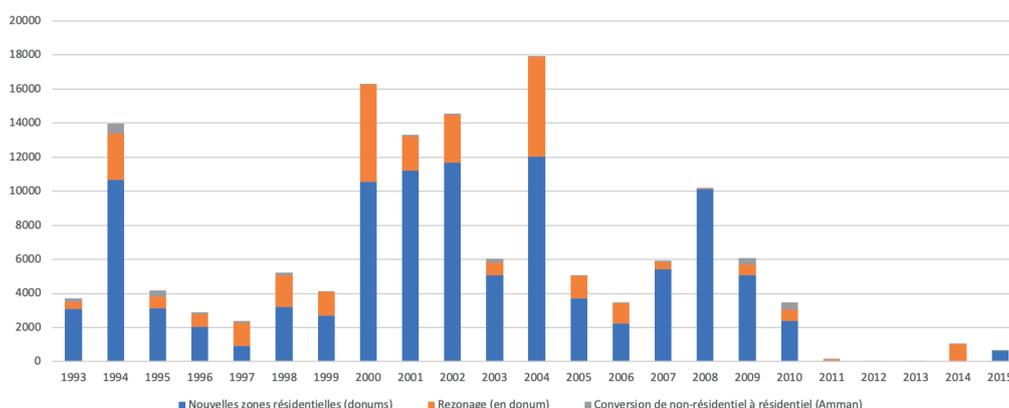
Années	Nouvelles zones résidentielles (donums)	Rezonage (en donum)	Conversion de non-résidentiel à résidentiel
1993-1999	25 749	9 177	1 572
2000-2009	77 158	20 753	966
2010-2015	3 053	1 852	461
Total	105 960	31 782	2 999

Source : calcul de l'auteur à partir des statistiques du *Housing and Urban Development Corporation* obtenues par gouvernorat en 2017

25,7 km² de nouvelles zones résidentielles sont créées à Amman entre 1993 et 1999, contre 77,1 km² dans les années 2000, à un moment où les prix du pétrole sont élevés et où beaucoup d'argent est placé dans le foncier par des réfugiés irakiens, mais aussi des investisseurs libanais, et des expatriés jordaniens. Après l'adoption du Schéma directeur d'Amman en 2008, et la crise économique mondiale, la municipalité veille à ne pas laisser la ville trop s'étendre. Seuls 3 km² sont créés formellement entre 2010 et 2015 (tableau 2). Le détail des nouveaux zonages n'est pas disponible, mais il s'agit en général de subdivisions de terrains A et B en C. Enfin, l'enregistrement de zones non résidentielles à résidentielles est très faible, il s'agit de zones commerciales devenues résidentielles.

FIGURE 1

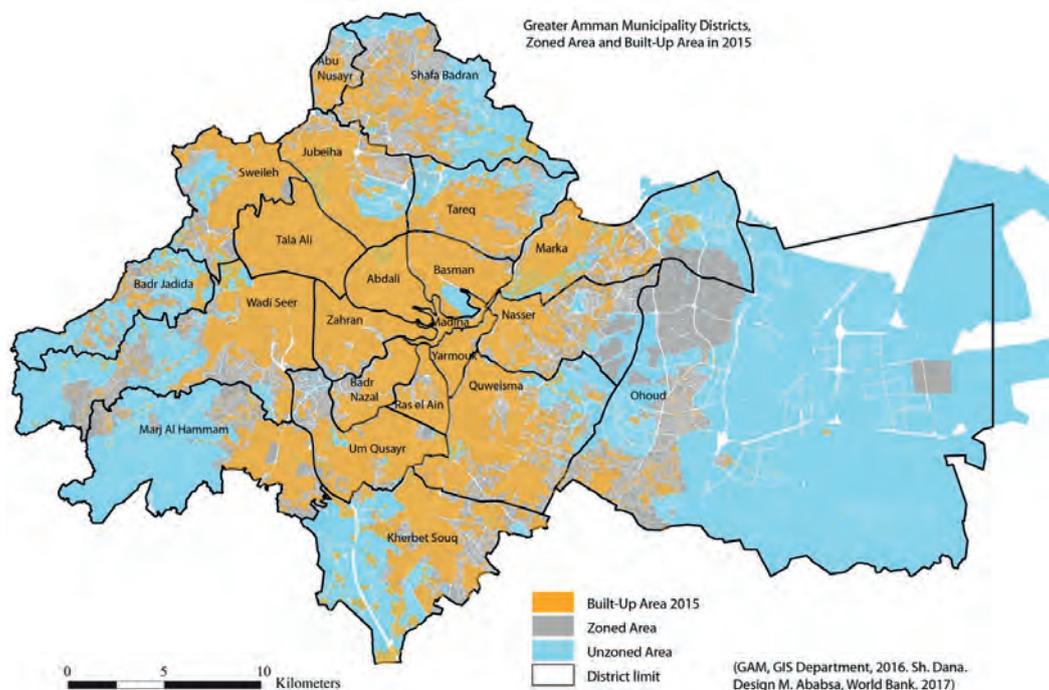
Extension des zones résidentielles, changement de zoning et conversions foncières à Amman (1993-2015), en milliers de m²



Source : calcul de l'auteur à partir des statistiques du *Housing and Urban Development Corporation* obtenues par gouvernorat en 2017

FIGURE 2

Limite des zones bâties, planifiées (zoned) et non planifiées (unzoned) du Grand Amman en 2015



Source : calcul de l'auteur à partir des statistiques du *Housing and Urban Development Corporation* obtenues par gouvernorat en 2017

Le cas de la coopérative de logement des employés de la Municipalité du Grand Amman (1992-2021)

Paradoxalement, les politiques de logement social ne visent pas les fonctionnaires. Seuls les militaires ont leur propre programme. Ainsi les employés de la *Housing and Urban Development Corporation* doivent-ils eux-mêmes se débrouiller pour se loger. Ils peuvent seulement bénéficier de prêts à taux plus bas, notamment les 6 033 prêts à 3 % (de 15 000 à 20 000 JD) subventionnés par le HUDC en 2000-2008 (Ababsa, 2020). Aussi les fonctionnaires les plus aisés s'organisent-ils en coopératives de logement privées pour réussir à acquérir des terrains moins chers, puis tenter d'obtenir des réductions sur le coût de raccordement aux services. Cette minorité de Jordaniens issus des classes moyennes, souvent ingénieurs ou fonctionnaires, parvient à créer des coopératives de logement pour pallier le déficit des politiques publiques, et se loger à moindre coût.

Le pays compte ainsi 172 coopératives de logement, dont 112 à Amman⁸. Ces dernières regroupent 12 553 membres, mais ne contribuent qu'à moins de 0,1 % de la production de logements. Les coopératives sont difficiles à monter du fait de la confiance nécessaire entre les membres, et des dessous-de-table exigés. De plus la loi exige désormais qu'elles regroupent 50 membres.

Or il est difficile de s'assurer de l'adhésion d'un nombre si élevé de personnes, à moins de passer par une association d'ingénieurs, d'employés, etc. La première qui fut établie à Amman est celle des employés du ministère de l'Intérieur en 1966, suivie par celle des employés des douanes en 1972, de l'association des avocats en 1973, des pharmaciens en 1975, etc. Seulement deux à quatre sont créées chaque année. Au total, 14 sont créées dans les années 1980, contre 40 dans les années 1990 avec le retour des expatriés des pays du Golfe, 44 dans les années 2000, mais seulement 13 dans les années 2010 du fait des restrictions à leur création. En 2001 et en 2003, deux autres coopératives de logement d'employés de la Municipalité du Grand Amman ont vu le jour à leur tour.

Enregistrées comme des associations, les coopératives de logement sont exemptées des 9 % de taxe sur le transfert et la vente des terrains et des appartements – soit 5 % payés par l'acheteur et 4 % payés par le vendeur. C'est l'un de leurs premiers attraits. Leurs membres usent de l'influence politique de leur fondateur – *via sa tribu* – pour acheter des terrains agricoles en limite des zones constructibles viabilisées, et les faire entrer au sein des zones urbaines résidentielles par l'intervention du Haut Comité de la planification. L'opération est fréquente dans un contexte de montée rapide des prix. Ainsi, l'extension des limites constructibles suit un processus légal, mais qui révèle des pressions politiques et du favoritisme. Les coopératives permettent aussi à leurs membres d'obtenir des prêts à la consommation à faible taux, pour s'équiper en électroménager et en meubles. Les coopératives servent à épargner de l'argent, à acquérir des lots fonciers constructibles soit dans l'immédiat, soit dans le long terme. Certains des membres des coopératives visent des reventes rapides des terrains encore non bâtis, qui bénéficient de la promesse de l'arrivée prochaine d'infrastructures. Dans la plupart des cas, il s'agit de terrains situés en périphérie des zones urbaines autorisées.

En 1992, 300 employés de la Municipalité du Grand Amman décidèrent de fonder une coopérative pour acquérir un terrain hors des limites municipales et se construire des maisons/villas et immeubles. Après le désistement de ceux qui ne sont pas parvenus à réunir les sommes nécessaires pour contribuer à l'achat d'un terrain de 8,8 *donums* (80 833 m²), seuls 86 membres ont pu s'associer et devenir membres actifs de la coopérative. En usant de leurs relations et connexions au sein de la municipalité dont ils étaient membres, ces employés sont parvenus à obtenir progressivement, en quatre ans, l'installation des services de base aux frais de la municipalité. Le directeur de la coopérative, M. Sh., ami de l'ancien maire Mamdouh 'Abbadî, est parvenu à obtenir que la route principale soit construite aux frais de la municipalité dont les membres étaient employés.

Cartographie des changements d'usage du sol

La coopérative de logement de GAM a été bâtie à la place d'oliveraies et de terres pastorales situées au nord d'Amman, qui appartenaient à la grande tribu des 'Adwan. Ces Bédouins présents dans la vallée du Jourdain et sur les plateaux de Balqa (dont le centre est la ville de Salt) ont investi dans l'agriculture dès le XVI^e siècle. À partir des années 1970, ils se sont enrichis par des opérations de vente de terrains agricoles et de parcours pastoral. Les terrains sont situés à la limite des terres d'agriculture sèche. Ces terrains sont parcourus en hiver de petits ruisseaux, secs en été (*wadis*). Un terrain planté partiellement d'oliviers en propriété privée (*mulk*), appartenant à un 'Adwan, fut identifié car proche d'une voie non asphaltée conduisant au nord d'Amman. Il était situé hors des limites constructibles de la zone urbaine d'Amman. Le terrain fut vendu à 92 400 JD les 80 833 m²

(8,8 *donums*)(soit 10 500 JD le *donum*). Seuls 86 personnes sont parvenues à payer les sommes nécessaires pour acquérir un lot foncier de 400 m² (soit 4 200 JD ou 5 900 dollars), le subdiviser et construire son logement.

Ce terrain était situé hors des zones résidentielles (Schéma directeur, 1988) et n'avait donc ni routes ni infrastructures, seulement une piste non asphaltée. Après avoir vendu son terrain agricole à la coopérative, le propriétaire est parvenu à obtenir des indemnités de la municipalité pour l'arrachage de ses oliviers, lui permettant de doubler encore ses profits sur le dos de la communauté des résidents d'Amman. En 1992, date de l'établissement de la coopérative, la zone était dépourvue d'habitations. Elle ne comptait que quelques oliveraies, dont certaines ont subsisté. La colline est désormais couverte d'immeubles familiaux de quatre étages et de villas, de quelques magasins, non loin de la route principale qui conduit au nord d'Amman et aux universités privées.

L'usage en Jordanie est pour les parents d'occuper le rez-de-chaussée et de construire un à deux étages pour loger les fils : en moyenne, il s'agit de deux fils. Les filles sont logées dans leurs belles-familles. La taille moyenne des ménages est de 5,1 personnes en 2015 : les parents et trois enfants. Jusqu'aux années 2000, la taille idéale de la famille était de quatre enfants, deux filles et deux garçons, avec si possible une fille en premier pour s'occuper des tâches domestiques. La taille des ménages était de 5,3 en 2004.

Le directeur de la coopérative, dont le salaire était de 900 JD par mois, cumulait deux prêts immobiliers. Il lui restait 53 JD chaque mois pour vivre, et il dépendait du salaire de sa femme, médecin⁹. La construction du rez-de-chaussée et du premier niveau a coûté 35 000 JD et s'est étalée sur plusieurs années. La construction de la structure en béton a coûté 7 000 JD. La seule construction du mur d'enceinte a coûté 1 800 JD.

Le premier succès du directeur de la coopérative a été de convaincre le maire M. Abbadi d'intégrer la coopérative au sein des zones urbaines règlementées, en 1996, selon la procédure décrite précédemment, c'est-à-dire en la présentant au Haut Comité de la planification. À partir de cette étape décisive, qui a bénéficié de l'approbation du maire, la construction de la route a été réalisée aux frais de la municipalité. Pour les réseaux électriques, les coûts de connexion sont de 12,5 % de la somme totale (au sein des zones résidentielles), ou de 100 % (hors des zones résidentielles). Or ces coûts de raccordement sont élevés : 30 JD par poteau électrique, un poteau tous les 150 m, plus la station électrique de transfert. Le raccordement à l'eau courante coûte 250 JD par compteur (par appartement), et les coûts d'extension sont à régler au-delà de 300 m du dernier conduit.

Si un investisseur privé ou public veut construire des immeubles, il doit acquérir un terrain de 100 *donums* (10 000 m²) au moins, situé le long d'une route nationale ou d'une voie de 12 m de large au minimum. Ce lot peut être divisé en parts de 500 m² au minimum. 25 % des terrains vont à la municipalité pour les routes et les infrastructures. Des coûts de zonage sont à payer à la Municipalité du Grand Amman depuis 2006 seulement. Ils sont d'environ 20 JD par m². Si les terrains acquis sont à l'intérieur des zones résidentielles constructibles, la municipalité couvre les frais de raccordement aux réseaux électriques et en eau jusqu'à 300 m. Au-delà, ils sont à la charge de l'investisseur ou du particulier. Dans la plupart des cas, les investisseurs paient les routes et les frais de raccordement aux services en eau et électriques si les terrains sont hors des zones urbaines résidentielles.

Les terrains agricoles (de type A1, A2, A3 et B1, ou les meilleures terres) ne peuvent pas être construits en zone résidentielle, sauf si le Premier ministre accorde une permission exceptionnelle. Les terrains pastoraux (de type B2, B3) et désertiques (de type C1, C2 et C3) peuvent être intégrés au sein des limites résidentielles après approbation du Haut Comité de la planification (cela jusqu'en 2021). Depuis la nouvelle loi n° 18 de la Municipalité du Grand Amman discutée en 2020 et adoptée en 2021 par le Parlement, GAM est entièrement autonome et peut modifier son zonage urbain et étendre ses zones résidentielles selon ses besoins.

D'agricoles, les terrains de la coopérative ont été classés en résidentiel D : c'est-à-dire constructibles à 52 % du lot, avec au maximum quatre étages, de 15 m de haut. Les retraits sont de 3 m devant, 2,5 m sur les côtés et 2,5 m sur l'arrière. Les réseaux d'eau et d'électricité ont été installés en 1996 aux frais des résidents qui ont payé le transformateur électrique. La première école primaire n'a été construite qu'en 2010. Le dispensaire médical en 2015. Enfin, la connexion aux égouts de la ville ne date que de 2021. À Amman, seulement 82 % des résidents sont connectés aux égouts. Une université privée a été construite non loin de la coopérative, plus proche de la ville. Quelques épiceries ont été installées le long de « rues commerciales » en rez-de-chaussée d'immeubles commerciaux, mais rien de continu.

Les résidents stockent l'eau dans des citernes de 2 m³. Chaque ménage en possède au minimum une, souvent deux à trois car l'eau n'arrive en Jordanie que pendant une journée par semaine depuis les années 1970. En été 2021, certains quartiers d'Amman ouest n'ont reçu l'eau que trois fois par mois et non quatre. Peu de maisons ont un système de collecte des eaux de pluie, système qui est bien répandu en Palestine par exemple.

Comme le montre la planche des dynamiques de conversion des usages des sols, tout un quartier est apparu depuis les années 2000 autour de la coopérative, les nouveaux arrivants ayant pu bénéficier de l'ensemble du travail de connexion aux réseaux entrepris par les fondateurs. Les terrains ont été attractifs du fait précisément de la coopérative des fonctionnaires de la municipalité, qui ont fait valoir leurs propres connexions politiques.

La régulation des conversions

Les coopératives de logement sont peu nombreuses en Jordanie si l'on compare avec la Syrie socialiste ou le Liban. Elles servent souvent à réaliser des profits sur la vente des terrains subdivisés, avant même toute construction. Le cas le plus courant est qu'un terrain agricole situé hors des limites urbaines résidentielles soit acquis, puis divisé en lots (après le paiement d'une taxe de subdivision, ou *ifraz*, de 1,6 % de la valeur estimée du terrain, versée au département du Cadastre). Parfois, la construction débute sur la moitié des terrains subdivisés, et l'autre partie est vendue pour financer la construction. Souvent, les membres des coopératives ne paient que 20 % des montants, puis cotisent pendant dix ans avant de pouvoir acheter un terrain agricole et le convertir en résidentiel. De nombreuses coopératives ne voient pas le jour car des montants trop importants de dessous-de-table sont exigés pour modifier la catégorie du zonage, et découragent leurs membres. Aussi, la loi a été modifiée et exige désormais de réunir 50 personnes, précisément pour lutter contre les opérations spéculatives sur les terrains. Dans ce cas d'étude, le terrain a été acquis en une fois par l'ensemble des membres qui avaient réuni la somme requise. Ce cas illustre l'importance des connexions politiques nécessaires aux modifications de zonage, ainsi que le rôle décisif du Haut Conseil de la planification urbaine.

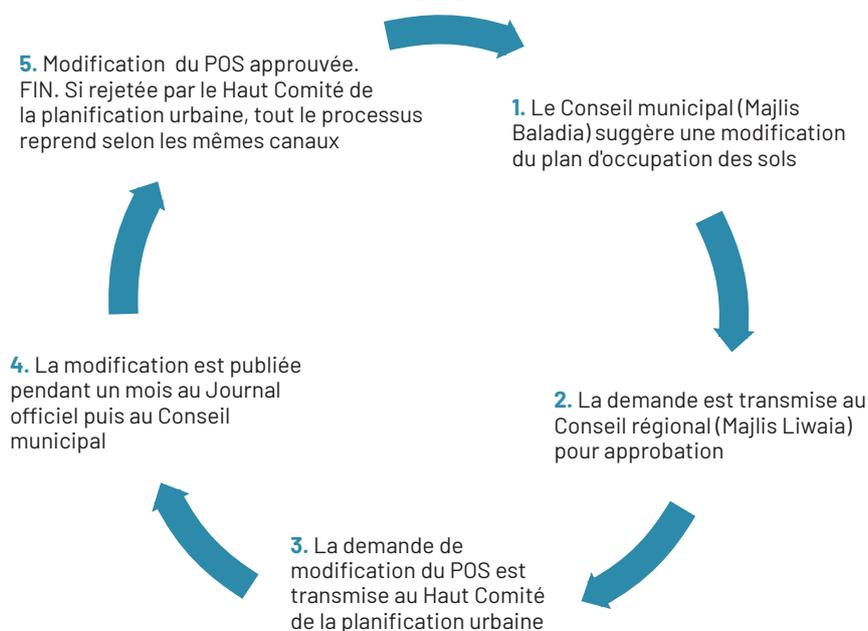
Le Haut Comité de la planification urbaine (*High Planning Council*) et le contrôle des conseils régionaux

Dans les faits, le gouvernement ne parvient pas à limiter les pressions quotidiennes et les petits arrangements des propriétaires avec les équipes de la planification municipale. Tout un système corrompu de favoritisme laisse les pressions politiques s'exercer sur les équipes municipales. Les propriétaires en lien avec des fonctionnaires font pression sur les maires et le Haut Comité de la planification urbaine (*Higher Planning Council*) du ministère de l'Administration locale pour étendre les zones urbaines. Ce comité compte des représentants du ministère du Développement local (ex-ministère des Municipalités) et des représentants de la Municipalité du Grand Amman. L'ensemble des décisions de modification des plans d'occupation des sols doit être validé par le Haut Comité de la planification urbaine qui réunit des ministres. Cependant, ce comité n'a aucune vision régionale ni d'urbanisme intégré. On lui communique des bouts de plans à des échelles très limitées (1/5 000 ou 1/10 000) et non à l'échelle des villes (1/50 000 ou 1/100 000). Il ne permet pas de limiter l'expansion urbaine des villes jordaniennes, en l'absence de stratégie urbaine nationale, à laquelle UN Habitat tente de travailler depuis 2018.

Jusqu'à l'adoption de la loi n° 18 de 2021 spécifique à la Municipalité du Grand Amman, la municipalité devait soumettre toutes ses demandes de modification des plans d'occupation des sols et d'urbanisme au Haut Comité de la planification urbaine.

FIGURE 3

Processus de modification des plans d'occupation des sols jordaniens par le Haut Comité de la planification urbaine (Loi n° 79 de 1966)



Source : Ababsa 2019 à partir du texte de la loi et d'entretiens dans la ville d'Irbid et de Zarqa

Le conseil municipal, qui est élu, doit soumettre une demande de modification du plan d'occupation des sols au conseil du district pour approbation. Or, les membres du conseil régional sont désignés et non élus, et se trouvent parfois en conflit avec ceux du conseil municipal. Puis la demande doit être validée par le Haut Comité de la planification urbaine. La modification est publiée au *Journal officiel* puis au conseil municipal pendant un mois. Si elle est rejetée, les mêmes canaux doivent être utilisés, ce qui prend beaucoup de temps.

L'autonomie de la Municipalité du Grand Amman depuis 2021

La loi des Municipalités de 1955 est demeurée en vigueur jusqu'à sa modification en 2015, dans le contexte de l'adoption de la loi de Décentralisation. Ce n'est qu'en 2021 que la municipalité d'Amman a été dotée de sa propre loi, la loi n° 18 qui la détache du ministère du Développement local. Désormais, la loi précise le niveau d'autorité pour chaque plan, local ou régional, et c'est le maire ou le Premier ministre pour des investissements stratégiques qui ont leur dernier mot, pas les membres désignés du conseil régional.

Le manque de contrôle sur la spéculation foncière

La Municipalité du Grand Amman a adopté une stratégie de résilience en 2017, et testé des scénarios de croissance urbaine la même année avec la Banque mondiale afin de densifier l'extension bâtie pour réduire les coûts en infrastructures¹⁰. Amman est la première ville arabe à avoir adopté une stratégie du climat en 2019, annonçant zéro émission en 2050. Tout concourt donc à limiter l'expansion urbaine. Pourtant, la limitation de la construction des lots à 52 % de leur superficie et l'absence de taxation sur les terrains vacants limitent l'intensification urbaine. Les investisseurs sont invités à construire « vert » avec l'isolation thermique des toits, des murs et des fenêtres, en obtenant des pourcentages additionnels horizontaux et verticaux. Des zones de construction mixtes (commerciales, de bureaux, résidentielles) sont créées le long des corridors du bus rapide. Mais cela ne suffira pas à densifier la ville. Il faudrait aussi penser à mettre en location la moitié des appartements gardés vacants, ce qui couvrirait les besoins en logement de la ville jusqu'en 2030.

Pour revenir à la coopérative de logement des employés de la municipalité, les terrains de Shafa Badran, qui valaient 10 500 JD le *donum* (1 000 m²) quand ils étaient agricoles, valent désormais 100 000 JD le *donum* (116 000 euros), car il s'agit de terrains résidentiels de type D.

En 2020, un voisin de M. Hamarneh, membre de la coopérative, a vendu son terrain de 400 m² au prix de 30 000 JD, soit 75 000 JD le *donum*, en-dessous du cours actuel du fait de la crise économique (du Covid). Cette spéculation pousse à l'extension non réglementée de la ville. Le raccordement aux réseaux d'eau et d'électricité est à la charge de la municipalité, mais pas le transformateur. Peu d'espaces publics sont compris, et les frais de transport pour rejoindre les écoles sont élevés. Les résidents se plaignent du manque de jardins. La première école publique primaire n'a ouvert qu'en 2010. Tous mettent leurs enfants dans des écoles privées. Une mosquée a été construite en 2010. Le dispensaire médical a ouvert en 2015. Ses services sont appréciés

des résidents. Quelques commerces ont ouvert le long de la route commerciale : un salon de coiffure, une coopérative de finance du logement, des épiceries.

Les terrains alentour prennent de la valeur car ils sont désormais compris dans les limites des zones urbaines constructibles, desservies par des routes. Mais surtout parce que les propriétaires font valoir le fait que la coopérative des employés de GAM a des passe-droits pour obtenir les connexions facilement et gratuitement. Pourtant, le raccordement au réseau d'égouts municipal ne date que de février 2021.

Conclusion

Le cas des conversions foncières de la coopérative de logement des employés de la municipalité d'Amman révèle des dynamiques d'adaptation à une mauvaise maîtrise du foncier. En effet, en l'absence de taxation foncière suffisante des terrains vacants situés dans les limites municipales constructibles, les prix du foncier sont devenus inabordable pour la majorité des ménages.

Les coopératives de logement jouent un rôle très modeste en Jordanie si l'on compare avec la Syrie. Elles permettent à leurs membres de la classe moyenne, souvent influents, de se loger et de réaliser des opérations spéculatives. Elles misent sur la capacité de leur fondateur d'obtenir les raccordements en infrastructures de la part des municipalités. Mais elles contribuent aussi à l'étalement urbain. Espérons que l'autonomie récente de la municipalité d'Amman en matière d'urbanisme, depuis mai 2021, constitue une étape importante dans la maîtrise du foncier.

La nouvelle loi de la Propriété foncière de 2019 qui annule les terrains *miri* n'augure rien de bon concernant le contrôle de l'expansion foncière. Aucune législation ne pousse à construire sur les terrains vacants, ni à mettre les appartements vides sur le marché. Les prix du foncier ne cessent d'augmenter, tout comme l'expansion urbaine. D'autant que la réduction des précipitations due au changement climatique et le pompage des nappes phréatiques limitent désormais l'usage agricole des terres situées en périphérie nord, est et sud d'Amman.



Photographie de la coopérative, Shafa Badran (Amman)
© Ababsa 2021



Étages supplémentaires non réglementaires, coopérative de logement, Shafa Badran, Amman © Ababsa 2021

BIBLIOGRAPHIE

- Ababsa, M. (2020). Les politiques publiques de logement en Jordanie (1965-2019). In R. Sidi Boumedine, & P. Signoles, *Les politiques de logement social au Maghreb/Machrek et dans le Sud Global. Naqđ. Revue d'études et de critique sociale*, 38/39, p. 65-79.
- Ababsa, M. (2019). Les défis du développement territorial et de la décentralisation en Jordanie. *Confluences Méditerranée*, 110(3), p. 69-86.
- Ababsa, M. (2016). Exclusion and Norms: Enforcing Women's Rights to Property in Jordan. In E. Al-Dahdah, C. Corduneanu Huci, G. Raballand, & E.J. Sergenti, *Rules on paper, rules in practice: enforcing laws and policies in the Middle East and North Africa*. Direction in development, Washington, DC: World Bank Group.
- Ababsa, M. (dir.) (2013). *Atlas of Jordan. History, Territories and Society*. Beyrouth, Presses de l'Ifpo. <https://books.openedition.org/ifpo/4560>
- Ababsa, M. (2012). Public Policies toward Informal Settlements in Jordan (1965-2009). In M. Ababsa, E. Denis, & B. Dupret, *Popular Housing and Urban Land Tenure in the Middle East. Case Studies from Egypt, Syria, Jordan, Lebanon, and Turkey*. The American University in Cairo Press, p. 259-282.
- Ababsa, M. (2011). Social Disparities and Public Policies in Amman (1946-2009). In M. Ababsa, & R. Daher (dir.), *Villes, pratiques urbaines et construction nationale en Jordanie. Cities, Urban Practices and Nation Building in Jordan*. Cahier de l'IFPO, n° 6, Beyrouth.
- Al-Bilbisi, H. (2019). Spatial Monitoring of Urban Expansion Using Satellite Remote Sensing Images: A Case Study of Amman City, Jordan. *Sustainability*, 11, p. 22-60.
- Al-Daly, J. (1999). *Informal Settlements in Jordan. Upgrading Approaches Adopted and Lessons Learned*. Housing Development & Management, Lund University, 11 p.
- DOS (Department of Statistics) (2015). *Population and Housing Census 2015*. 4 volumes.
- DOS KVINFO (2012). *Woman and Man in Jordan. A Statistical Portrait*. The Danish Centre for Information on Gender Equality and Ethnicity, Department of Statistics, Amman.
- Hacker, J. (1960). *Modern Amman. A Social Study*. Department of Geography, Durham.
- Hanania, M.D. (2014). The Impact of the Palestinian Refugee Crisis on the Development of Amman, 1947-1958. *British Journal of Middle Eastern Studies*, 41(4), p. 461-482.
- Hannyoy, J., & Seteney, S. (Eds.) (1996). *Amman, ville et société / Amman, The City and Its Society*. Beirut, CERMOC.
- Malkawi, F.K. (1996). *Hidden Structures: An Ethnographic Account of the Planning of Greater Amman*. PhD thesis, University of Pennsylvania.
- Mundy, M. (1996). La propriété dite musha'a en Syrie : à propos des travaux de Ya'akov Firestone. *REMM*, 79-80, p.273-287.
- Razzaz, O. (1996). Land Conflicts, Property Rights and Urbanization East of Amman. In J. Hannyoy, & S. Seteney (Eds.), *Amman, ville et société / Amman, The City and Its Society*. Beirut, CERMOC.
- World Bank (2018). *Jordan - Housing Sector Assessment - Housing Sector Review*. Washington, DC: World Bank Group.

NOTES

1. En 2009, 23,6 % des 858 648 lots fonciers enregistrés à Amman étaient vides (USAID, 2010).
2. Ils sont plus de 1 million enregistrés à l'UNRWA (Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient) et résidant à Amman en 2021.
3. <https://reporting.unhcr.org/document/917>
4. Selon le département GIS d'Amman. Sans compter 10 km² de carrières, 4,7 km² d'espaces agricoles.
5. Cette propriété est masculine : 51,3 % des hommes possèdent des terres en 2012, contre 7 % des femmes. 60,9 % des hommes possèdent un appartement contre 6,8 % des femmes (UNDP, 2012 ; in Ababsa, 2016).
6. À partir des fichiers du Global Human Settlement Layers, à 38 m de précision, j'obtiens 909 km². Fichiers à télécharger depuis le site de la Commission européenne, <https://ghsl.jrc.ec.europa.eu/>
7. Selon le département GIS de la Municipalité du Grand Amman.
8. Liste des coopératives au sein du gouvernorat d'Amman (2020), site de la Jordan Cooperative Corporation : <http://www.jcc.gov.jo/EchoBusV3.0/SystemAssets/PDFs/AR/2021/%D8%B9%D9%85%D8%A7%D9%86.pdf>
9. Entretien conduit en avril 2021, à Amman.
10. Capsus, World Bank, 2018, *Urban Growth Scenarios for Amman, Russeifa, Zarqa, Irbid, Mafraq*.

Amman (Jordanie)

La coopérative des employés de la Municipalité. une recherche de Myriam Ababsa et Murad Kalalkeh



La Municipalité du Grand Amman compte 4 millions d'habitants (2015) répartis sur 802 km². Le prix moyen d'un appartement équivaut à 11 ans de revenus du cinquième quintile et 17 ans de revenus du troisième quintile. Ainsi seul 37% des appartements construits ont un permis préalable (2015). Un tiers des appartements est régularisé après construction. Un tiers reste non enregistré. Les propriétaires construisent des étages supplémentaires pour loger leurs enfants. Le pays compte 172 coopératives de logement, dont 112 sont localisées à Amman. Elles regroupent 12553 membres. Enregistrées comme des associations, elles sont exemptées des 9% de taxe sur le transfert et la vente des terrains et des appartements.

- 10 millions d'habitants
750 000 réfugiés au HCR
2,2 millions de citoyens sont des réfugiés palestiniens enregistrés à l'UNRWA
- 23% de logements vides (18% au niveau national)
Déficit de 50 000 lgts/an
- Prix moyen des appartements de 45 000 JD (52 000 euros) pour 120 m² (HUDC 2018)
- 112 coopératives de logement à Amman pour 12 553 membres

Source : OSM, 2021



- 2021** Arrivée des réseaux d'égouts
Les terrains valent 100 000 JD le donum (1000 m²). Prix multiplié par 10 en trente ans. Les terrains ont pris de la valeur du fait de leur nouveau statut constructible et de la présence des routes.
- 2015** Construction d'un dispensaire
- 2010** Construction d'une école primaire

Le règlement : 52% de la parcelle peut être bâtie, max. 15 m de haut, 3 m de retrait devant, 2,5 m sur les côtés et derrière.

Certains résidents s'entendent pour créer des allées entre leurs immeubles.

Les réseaux d'eau et d'électricité sont installés. Une route principale est construite aux frais de la Municipalité.

Construction d'immeubles familiaux limités à quatre étages, plus deux sous la pente éventuellement.

Intégration de la coopérative au sein des zones urbaines constructibles (*dakhel al tanzim*) par faveur du maire pour ses employés.

1996 Le propriétaire des terrains, de la grande tribu Adwan, est indemnisé pour l'arrachage de ses oliviers.

1993 Achat d'un terrain de 80 000 m² (8 donums, occupé partiellement d'oliviers) Chaque membre paie 4200 JD pour 400 m². Les terrains valent 10 500 JD le donum (1000 m²)

1992 Création de la coopérative des employés de la Municipalité du Grand Amman (86 membres)

Un urbanisme de la table-rase La ville nouvelle de Diamniadio

Philippe Lavigne Delville et Adama Sow

Signe de la reprise d'initiative des États dans les politiques urbaines (Van Noorloos et Kloosterboer, 2018), le Sénégal a lancé au milieu des années 2010 une ambitieuse politique d'aménagement urbain, fondée sur la création de pôles urbains en périphérie du triangle Dakar-Mbour-Thiès (direction de l'Urbanisme et de l'Architecture, 2016). Elle a pour objectifs de décongestionner la région de Dakar, en proie à une urbanisation rapide, et de faire de Dakar un pôle urbain d'envergure internationale attractif pour les investissements et les capitaux. Cette politique repose en particulier sur le projet, lancé en 2013-2014, de création d'une ville nouvelle dans la commune de Diamniadio (Diongue et Sakho, 2014 ; Diop et Timera, 2018). Située à 35 km du centre de Dakar, sur un carrefour routier, Diamniadio concentre l'attention de l'État depuis le début des années 2000.

La ville nouvelle de Diamniadio couple infrastructures administratives, équipements sportifs, espaces résidentiels et zones industrielles. Elle doit concentrer des équipements modernes, de standing international, et à terme accueillir 350 000 habitants¹. Des vidéos futuristes décrivent la future ville². Elle se construit progressivement, dans une logique de projets successifs, sur un espace de 1500 à 2 000 ha immatriculés au nom de l'État³. À l'heure actuelle, le site est un patchwork de terres agricoles, d'habitations préexistantes, de chantiers à divers degrés d'avancement et de bâtiments fonctionnels (logements, buildings administratifs, centres de formation, etc.).

Le Pôle urbain prend place sur des terres qui étaient appropriées et exploitées par différents villages (agriculture pluviale, maraîchage irrigué, vergers, poulaillers, etc.) dont les terroirs et les moyens d'existence sont remis en cause. Il inclue aussi des zones habitées. Ce qui pose la question des modalités de passage des terres du domaine national au domaine privé de l'État, et

du devenir des populations impactées qui tentent, avec plus ou moins de succès, de résister à cette dépossession qui met en cause leur devenir. Cette note a pour but d'analyser les mécanismes de la conversion des terres agricoles en terres urbaines dans le cadre de la mise en place de la ville nouvelle de Diamniadio. Elle décrit le contexte de la mise en place de la ville nouvelle et son inscription dans le territoire de la commune, elle analyse des modalités de conversion des sols, au sein du Pôle et autour, et elle en discute les implications pour les habitants des villages concernés. Elle analyse enfin la régulation des processus de conversion.

La commune de Diamniadio et le Pôle urbain, des territoires emboîtés

Le cadre politique et institutionnel

I *La décentralisation au Sénégal : un processus ancien*

L'histoire de la décentralisation au Sénégal est ancienne et remonte à la création des quatre communes de la colonie du Sénégal à la fin du XIX^e siècle. 1972 voit la création d'une deuxième catégorie de collectivités locales, les communautés rurales. Sous le contrôle des sous-préfets d'arrondissement, qui valident toutes les décisions, le conseil rural est en particulier chargé de gérer les terres du domaine national comprises dans le périmètre de la communauté rurale. Il est consulté sur tous les projets d'aménagement et de mise en valeur. En 1996 a lieu la deuxième grande étape de la décentralisation avec le Code des collectivités territoriales. Les collectivités locales composées de la région, de la commune et de la communauté rurale sont dotées d'une personnalité morale et d'une autonomie financière avec comme mission de mettre en œuvre des actions de développement économique, éducatif, social et culturel d'intérêt régional, communal ou rural⁴. Les collectivités locales disposent de budgets et de ressources propres. Le conseil de chaque collectivité élit en son sein un organe exécutif. L'État procède au transfert de neuf domaines de compétence⁵ aux collectivités locales que sont : l'environnement et la gestion des ressources naturelles ; la santé ; la population et l'action sociale ; la jeunesse, les sports et les loisirs ; la culture ; l'éducation ; la planification ; l'aménagement du territoire ainsi que l'urbanisme et l'habitat. En 2013, une nouvelle réforme dénommée Acte III de la décentralisation⁶ a supprimé la région en tant que collectivité locale, érigé les départements comme collectivités locales et institué une communalisation intégrale, ce qui aboutit à transformer les communautés rurales en communes. De nombreux redécoupages aboutissent à multiplier le nombre de communes, sur des critères démographiques, mais aussi largement électorales (Sané, 2016).

I *La législation foncière*

La législation foncière sénégalaise organise le territoire en quatre domaines : le domaine public et le domaine privé de l'État, le domaine national, le domaine des particuliers (propriété privée des particuliers). En 1964, la loi sur le domaine national a en théorie bloqué le développement de la propriété privée, en basculant toutes les terres non immatriculées dans le domaine national, appartenant à la nation, dont l'État a délégué la gestion aux communautés rurales, devenues

communes. Celles-ci peuvent affecter des droits d'usage, à titre personnel et sous réserve de mise en valeur, aux membres de la communauté rurale. Toute transaction est interdite. Seul l'État peut immatriculer des terrains du domaine national, à son nom et pour cause d'utilité publique. Cette sanctuarisation des terres rurales a été en pratique largement fragilisée par le développement des ventes et des immatriculations sans déclaration d'utilité publique, et des pratiques très largement informelles voire illégales de la part tant de l'administration foncière que des élus locaux, qui ont permis une forte spéculation foncière, en particulier en territoire urbain et en territoire périurbain.

I Les politiques de développement économique

Dans la poursuite des grands travaux engagés par Abdoulaye Wade, le président Macky Sall a mis en place un ambitieux programme d'investissements, le Plan Sénégal émergent (PSE) qui veut engager la transformation structurelle de l'économie en consolidant les moteurs de la croissance et en développant de nouveaux secteurs d'emplois liés à la promotion de territoires et de pôles économiques viables.

Le Schéma directeur d'aménagement et de développement territorial de la zone Dakar-Thiès-Mbour (SDADT-DTM) de 2015 met en avant le rôle majeur que doit jouer ce triangle, classé comme « zone préférentielle d'extension urbaine ». Afin de mieux connecter les territoires, un certain nombre d'infrastructures ont été mises en place ou sont en cours, comme l'autoroute reliant Dakar à Mbour et Touba dont le tronçon Dakar-Diamniadio a été inauguré en 2013, l'aéroport international de Diass inauguré en décembre 2017, mais également le train express régional reliant lui aussi Dakar à Diamniadio et qui devrait être mis en service fin 2021.

Sur le plan agricole, le Sénégal s'est fixé comme objectif à l'horizon 2035 à travers le Programme d'accélération de la cadence de l'agriculture sénégalaise (PRACAS) d'atteindre la sécurité alimentaire : grâce à la mise en place de 100 à 150 fermes intégrées permettant de développer l'agriculture commerciale et le développement d'agropoles agricoles organisant les petits producteurs autour de gros opérateurs modernes sur des filières à haute valeur ajoutée, et promouvant la transformation alimentaire.

La commune de Diamniadio dans la métropole dakaroise

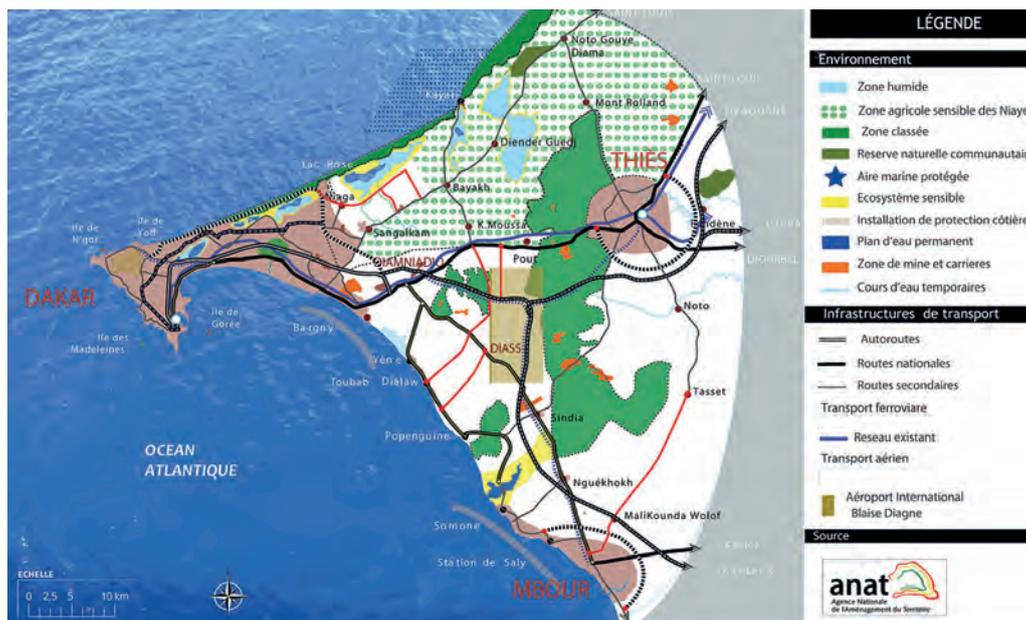
Le Sénégal a connu un processus d'urbanisation ancien et est l'un des pays les plus urbanisés d'Afrique subsaharienne. Du fait des épisodes de sécheresse des années 1970, les villes situées sur le littoral à l'instar de Dakar vont accueillir un exode important de populations venant de l'intérieur du pays. La métropole dakaroise, qui intègre les départements de Dakar, Pikine, Guédiawaye et la partie urbanisée du département de Rufisque (ANAT, 2015, p. 62), comptait 2 701 110 habitants en 2013 contre 2 030 496 en 2002, soit un taux de croissance démographique moyen annuel de 2,6 %. Dakar regroupe plus d'un quart de la population du Sénégal et près de 50 % de la population urbaine sur 0,28 % du territoire national (Diop et Timera, 2018, p. 91). En 2000, la région de Dakar concentrait 55 % du PIB du Sénégal, 83 % des entreprises du secteur « formel » et 94 % des entreprises nationales.

Le schéma directeur d'aménagement Dakar 2035 prévoit l'extension spatiale de la métropole autour de nouveaux « pôles d'expansion urbaine et économique ». À mi-chemin entre Dakar et

Thiès, d'un côté, et Dakar et le nouvel aéroport, de l'autre, au carrefour de la RN1 et de la RN2, desservie par l'autoroute et bientôt par le TER, la commune de Diamniadio se situe dans la zone d'extension urbaine prévue dans le plan d'aménagement Dakar 2035 (figure 1). C'est la première zone qui n'est pas encore totalement urbanisée en sortant de Dakar.

FIGURE 1

Les grandes affectations du territoire (ANAT, 2015 : 52)



Diamniadio est une ville récente, issue du commerce et de sa position stratégique, et s'étend sur les territoires coutumiers des villages lébou (comme Deny Malick Gueye) ou sereer (comme Dougar). L'installation de l'école William Ponty en 1937 et surtout la création des axes routiers en 1952 ont entraîné le début d'un peuplement « exogène », qui s'est étendu avec l'activité économique.

D'une superficie de 5 080 ha, la commune de Diamniadio a été créée en 2002 par le décret présidentiel n° 2002-171, dans la perspective des investissements étatiques dans la zone. Auparavant, elle était sous la tutelle de la communauté rurale de Yenne. En 2002, sa population était estimée à 10 898 habitants. Elle atteint 28 014 habitants en 2019 (Ndiaye, 2019, p. 53). Cet accroissement de la population est allé de pair avec une intense spéculation foncière (Khouma, 2007).

Diamniadio focalise l'intérêt du pouvoir depuis le début des années 2000, ce qui explique sans doute son érection en commune en 2002 : la zone est érigée en « zone spéciale d'aménagement » en 2002⁷ ; l'Université des futurs africains, lancée par Abdoulaye Wade en 2004 mais jamais achevée, y est située ; le programme « une famille, un toit » y dispose d'un site ; le chantier du Centre international de conférence est lancé (inauguré en 2014). Une plateforme logistique de 2 500 ha devait y être installée sur financement du *Millennium Challenge Account* (Diop et Timera,

2018, p. 82-83), intégrant une ville nouvelle. C'est toutefois sous la présidence de Macky Sall, à partir de 2012, que Diamniadio sera au cœur des projets étatiques, avec différents projets industriels et le Pôle urbain.

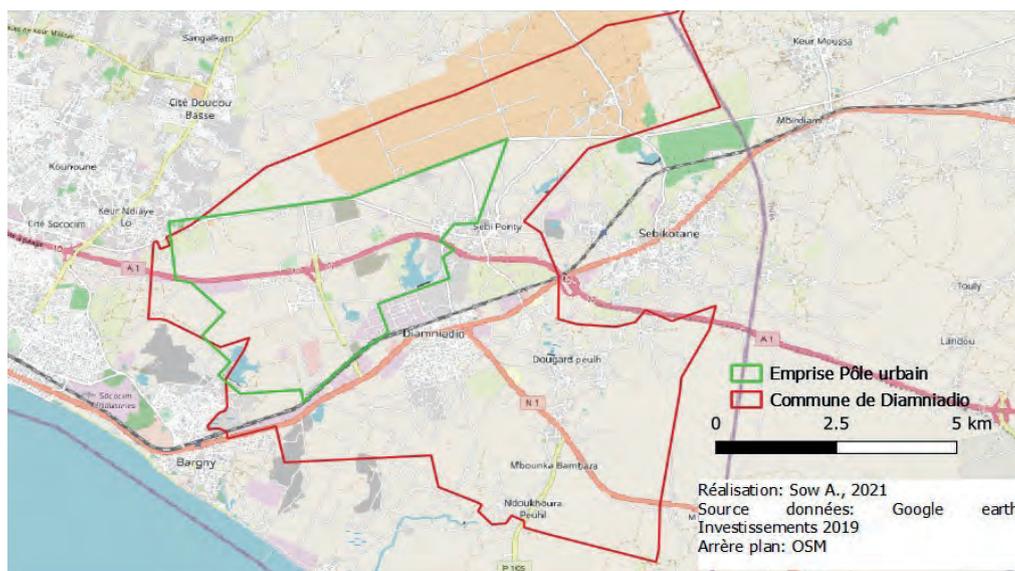
Le Pôle urbain et sa gouvernance

Les « pôles urbains » sont un instrument de concrétisation de la planification de l'expansion urbaine aux frontières de la métropole de Dakar. Le Pôle urbain de Diamniadio (PUD) a été créé par décret en 2013, sur un espace de 1 664 ha situé essentiellement sur la commune de Diamniadio. Il est organisé en quatre grands « arrondissements » de 400 à 500 ha, chacun centré sur un grand type d'activités (événementiel, industriel, financier, scientifique) et comprenant logements, quartiers administratifs, centres de formation, zones industrielles et équipements sportifs. Il réunit des infrastructures déjà en place (centre de conférence) et en prévoit de nombreux autres : zone industrielle, stade de basket ARENA, buildings administratifs devant accueillir les ministères, stade de football, hôtels de luxe, immeubles et maisons d'habitation, data centers, etc.

Le PUD est géré par la délégation générale à la Promotion des Pôles urbains (DGPU) de Diamniadio et du lac Rose directement rattachée à la présidence de la République. Les missions de la DGPU sont larges : elle est à la fois opérateur en charge de la maîtrise du foncier et de la dévolution des titres fonciers aux développeurs privés sur les pôles, planificateur et aménageur en charge de l'équipement primaire des pôles en infrastructures et en équipements publics (scolaires, de santé, de sécurité...) en amont des développements privés. La DGPU est aussi un organe de recherche d'investisseurs et de développeurs⁸.

FIGURE 2

Le Pôle urbain et la commune de Diamniadio avant le redécoupage de 2021



africains en 2004, autoroute, Centre international de conférence Abdou Diouf, etc. Le Pôle ampute l'essentiel de son territoire, ce qui entraîne des pertes en terres et en activités économiques. Mais surtout, le Pôle englobe même le site du village lui-même, et les zones prévues pour des lotissements lui permettant de s'agrandir. Un bornage réalisé début 2021 a en effet confirmé que l'ensemble du village est inclus dans le Pôle (figure 3).

Le Pôle se superpose aussi à des lotissements autorisés, à Deny Malick Gueye et à Khoumbé au nord de Diamniadio ville, et à divers titres fonciers, dont beaucoup ont été émis peu de temps avant la création du Pôle, alors que l'intérêt de l'État pour cette zone était déjà avéré. Cela pose la question de leur devenir : expropriation par l'État, revente directe aux aménageurs, etc. La situation foncière témoigne en tous cas d'une superposition de situations foncières non purgées. Aucune enquête ne semble avoir eu lieu avant la déclaration d'utilité publique.

En reportant le plan du Pôle sur Google Earth, il apparaît que sa surface est en réalité de 1 995 ha, et non pas de 1 664 ha, 25 % de plus qu'annoncé. Le flou sur les limites renvoie à une stratégie de l'État. Ainsi, le décret de 2014 déclarant d'utilité publique le projet de pôle urbain parle de 1 664 ha, situés au nord de l'autoroute. Le décret d'immatriculation dit dans son titre « d'une superficie d'environ 1 644 hectares ». Le décret précisant les règles de gestion des Pôles prévoit que le périmètre des pôles urbains comprend « les terrains couverts par le décret déclaratif d'utilité publique et les terres attenantes jugées nécessaires à son extension rationnelle », ce qui ouvre la porte à toutes les extensions, sans limitation ni critère.

En 2021, un nouveau découpage administratif a largement amputé la commune de Diamniadio, érigée en arrondissement en échange : le Pôle urbain en est sorti (mais un problème de superposition demeure) ; les parties sud-ouest et sud-est, qui étaient contestées, sont rattachées aux communes littorales de Bargny, Sendou et Yene ; et Sébikotane récupère la partie nord-est.

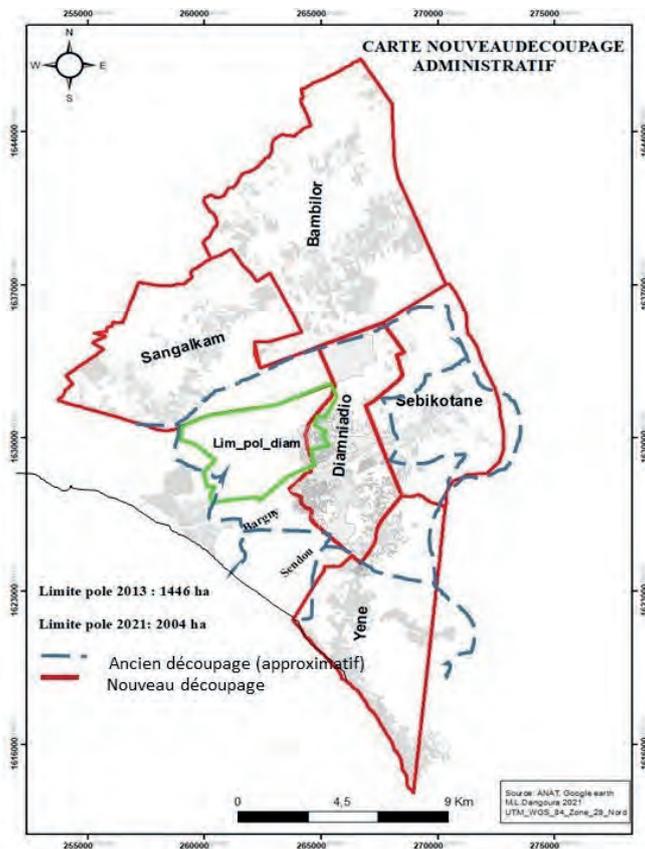
Des évictions sous tensions, au cas par cas, des indemnisations problématiques

L'essentiel des terrains inclus dans le Pôle étaient auparavant des terrains agricoles : parcours, mais aussi champs pluviaux, jardins maraîchers irrigués par des puits ou par le réseau d'eau public, vergers, poulaillers, etc. C'est au cas par cas, projet par projet, que les terrains ont été dégagés, le plus souvent juste avant le démarrage des travaux, voire au moment même du démarrage. Les évictions se sont déroulées dans un climat tendu, les agriculteurs n'ayant souvent été informés qu'assez tardivement, parfois au moment des relevés topographiques. L'identification des propriétaires se déroule parfois directement sur la parcelle. Lorsque le propriétaire n'a pas été trouvé sur sa parcelle, il doit de lui-même se signaler auprès de la préfecture afin d'être ajouté dans la liste des propriétaires et de pouvoir se faire indemniser.

Face à l'expropriation subite de leurs terres, les paysans ont fréquemment opposé un refus de libérer les parcelles. Ce refus peut être individuel ou collectif (voir ci-dessous). Dans le cas de certaines exploitations, lorsque le propriétaire était absent, des agriculteurs ont vu les clôtures de leurs champs détruites. Diverses stratégies visent à affirmer la possession de la parcelle : mise en culture permanente, plantation d'arbres afin d'obtenir de meilleures indemnités, etc. Les agriculteurs ont cependant conscience qu'ils perdront leurs parcelles, ne pouvant pas lutter face

FIGURE 4

Le nouveau découpage administratif de 2021



Source : Modou Laye Dangoura, 2022

à l'État. Les stratégies sont un moyen de retarder le processus d'expropriation et de mettre en place un rapport de force afin d'obtenir de meilleures indemnités.

Les indemnités des agriculteurs impactés ont constitué un point important de cristallisation des tensions. Les détenteurs de parcelles sur le domaine national n'ayant légalement que des droits d'usage, ils ne peuvent pas être expropriés et seuls les investissements peuvent être indemnisés. Les bâtiments, les puits, les clôtures, les arbres sont censés être systématiquement identifiés et indemnisés, selon un barème établi. Cependant les modalités varient en pratique selon les types de projets et leurs modes de financement. Ainsi, les paysans ayant perdu leurs terres pour le site de l'Université des futurs africains n'ont reçu aucune indemnité. Au contraire, ceux qui ont été impactés par l'autoroute ont été indemnisés bien au-dessus du minimum légal. Les investisseurs privés (hôtels, etc.) hésitent à payer, ou ils proposent des sommes au-dessus du minimum pour tenter d'éviter des conflits. Cela génère des inégalités difficilement acceptables. Le montant des indemnités proposées est, selon de nombreux habitants rencontrés, largement inférieur à la valeur de leurs investissements, en particulier là où il y avait un réseau d'irrigation

enterré, des poulaillers, etc. Beaucoup aussi témoignent de pression pour leur faire accepter les montants proposés. Enfin, les indemnités promises ne sont pas toujours versées, ou pas intégralement.

Un territoire en chantier

La comparaison des images montre l'ampleur des bouleversements. À l'exception de la partie est, occupée par le village, l'espace concerné par le Pôle urbain était essentiellement consacré à l'activité agricole, avec de nombreux vergers et parcelles irriguées destinées au maraîchage intensif. En 2011-2012, seuls les 50 ha de l'Université des futurs africains avaient été transformés.

En 2021, l'agriculture ne subsiste plus qu'autour du lac, et dans l'extrême nord-ouest du Pôle. Toute la zone centrale du Pôle est déjà transformée soit en bâtiments et infrastructures, soit en chantiers. Du fait de la logique de réalisation par projets, on observe un développement en mosaïque avec des infrastructures disposées un peu partout dans la zone. On a pu calculer grâce aux images satellitaires que, jusqu'en novembre 2020, un total de 524,58 ha de terres a été converti. Une grande partie des travaux est en cours et des réserves foncières importantes attendent leur acquisition et le début des travaux. Ces terres sont désormais pour la plupart en friche, leurs anciens propriétaires ne pouvant plus les exploiter. D'autres sont toujours cultivées en attendant de voir leurs propriétaires chassés. C'est ce qui a été observé notamment dans l'arrondissement 4 de la nouvelle ville. Même s'il concentre beaucoup d'infrastructures telles que le centre de conférence et la sphère ministérielle, ainsi que des chantiers en cours tels que le complexe diplomatique, le stade de football, mais aussi l'université, de nombreuses exploitations familiales sont toujours présentes.



Occupation du sol du pôle urbain en janvier 2011

Le village de Deny Malick Gueye a lui aussi connu une expansion rapide avec les nouveaux lotissements effectués par les promoteurs privés et l'équipe municipale. Les habitants y sont désormais confrontés à des difficultés importantes du fait notamment que beaucoup d'entre eux ont été expropriés de leurs exploitations, mais aussi à cause de l'impossibilité pour eux d'y acquérir de nouvelles parcelles d'habitations ; les nouveaux lotissements bénéficient en effet plutôt à de nouveaux arrivants, en raison des prix des parcelles très élevés. Le devenir des habitants est incertain, même si la réalisation des lotissements vise à rendre impossible leur déguerpissement et la démolition de leur maison.

La régulation des conversions

La DGPU, maître d'œuvre

L'immatriculation du Pôle a, en droit, fait basculer tout l'espace concerné dans le domaine privé de l'État et annulé tous les droits existants, quand bien même les paysans détenaient des affectations délivrées par le conseil communal. Toutes les décisions relevant de la gestion et de la mise en œuvre du Pôle reviennent exclusivement à la DGPU et non à la commune de Diamniadio. La DGPU accorde des terrains à des « développeurs immobiliers », qui interviennent « à l'échelle d'un ensemble formé d'une ou de plusieurs unités de vie et d'activité, dénommé secteur d'aménagement, d'une superficie globale supérieure à 75 000 m², [qu'ils sont] chargé[s] d'aménager et d'équiper » ; ou à des « constructeurs-lotisseurs », qui interviennent à l'intérieur d'une unité de vie et d'activité, d'une superficie comprise entre 2 501 m² et 75 000 m², pour un type d'usage donné (décret sur les règles de gestion).



Occupation du sol du Pôle urbain en avril 2021

Les projets des investisseurs sont présentés à un Comité consultatif sur les programmes et projets, qui réunit sept ministres et qui donne son avis. S'il est positif, le requérant fait une demande d'attribution de terrain à la DGPU. Les terrains peuvent faire l'objet de baux ordinaires, de baux emphytéotiques, de concessions de droit de superficie, de cessions définitives ou d'autorisations d'occuper.

Les projets sont définis au cas par cas. Il n'y a donc pas de programmation globale. Les paysans savent qu'ils ont perdu leurs droits sur leurs terres mais, avant le démarrage du chantier, ou en tous cas avant les levés topographiques, ils ne savent pas jusqu'à quand elles resteront en état. Ils les laissent souvent en friche, ou tentent de les cultiver quand même. Les projets de grande taille (supérieurs à 30 000 m²) peuvent être scindés en deux tranches, le terrain prévu pour la seconde tranche étant réservé pour une durée de trois ans, le temps de réaliser la première. Les investisseurs viennent avec leur propre financement, y compris pour les infrastructures publiques qui sont réalisées en partenariat public-privé, l'État louant les bâtiments pour rembourser l'investisseur.

Résistances et mobilisations sociales autour du projet

Les évictions liées au Pôle urbain de Diamniadio ont suscité de nombreux conflits. Dès 2015, les 1 700 familles attributaires de terrains dans les lotissements communaux de Khoubé et de son extension ont refusé de perdre leurs parcelles, affectées par l'État à une entreprise, et de voir leurs maisons démolies. Ils ont mobilisé l'Inspection générale d'État.

À partir de 2018, les habitants de Deny Malick Gueye ont tenté d'obtenir la clarification des limites du Pôle (voir ci-dessus) et de s'opposer aux projets. Ils se sont en particulier opposés aux projets d'hôtels, considérant qu'ils ne refusaient pas les infrastructures d'intérêt général, mais n'acceptaient pas de perdre leurs terres pour des intérêts privés. Les collectifs créés pour l'occasion combinent différents répertoires d'action : blocages de chantiers, conférences de presse, marches pacifiques, recours juridiques, recours aux forces mystiques. S'ils savent ne pas pouvoir gagner face à l'État, au moins tentent-ils de freiner les chantiers, voire d'obtenir le renoncement aux projets sur les espaces bâtis.

Conclusion

Installé aux limites du front actuel d'urbanisation de Dakar, le Pôle urbain de Diamniadio vise à créer une ville nouvelle, à la fois cité administrative, zone économique et espace d'habitat, à la limite de la métropole, fondée sur une planification ambitieuse et la mobilisation de capitaux privés. Directement reliée à la Présidence, la DGPU planifie et gère le développement de la ville sur la base d'un plan d'aménagement « hors-sol », faisant fi de l'existant : l'existence de lotissements ou même de villages, l'importance de l'économie maraîchère dans la zone, le fait que les sols soient des argiles gonflantes, fissurant les premiers immeubles et imposant des surcoûts lors des fondations, tous ces éléments n'ont pas été pris en compte et se gèrent après coup, au cas par cas. L'ensemble se met en place dans une trajectoire assez bricolée, fondée sur une prise de contrôle des terres par immatriculation, sans que les procédures préalables à la déclaration d'utilité publique aient été réalisées, et sur un espace aux limites floues et évolutives. Le tout

mettant en insécurité foncière tant les exploitants agricoles que les propriétaires de parcelles loties, parfois même bâties, et mettant en cause les moyens d'existence des premiers.

La conversion des sols dans le Pôle se fait ainsi au fil des projets, sous l'égide de la DGPU, le territoire du Pôle étant, depuis 2014, un ensemble hétérogène et très évolutif de terrains non cultivés en attente de conversion, de chantiers, de bâtiments achevés, utilisés ou non. La rapidité des chantiers tient à la mobilisation de capitaux privés, dans une logique de partenariat public-privé, qui contribue à endetter fortement l'État lorsqu'il porte sur des équipements publics. Dans son volet urbain, le projet de ville nouvelle se veut une réponse à la congestion de Dakar, mais l'offre varie entre le très haut et le milieu de gamme, inaccessible à la majorité de la population. La volonté de faire de Diamniadio une vitrine branchée sur l'international va de pair avec une offre de luxe plus qu'avec les logements sociaux dont a besoin la majorité de la population. La question du type d'acheteurs et donc du type d'habitants de cette future ville se pose.

Le développement du Pôle urbain accentue par ailleurs une dynamique de spéculation foncière et de conversion des sols sur le reste du territoire de la commune, dynamique engagée dès le début des années 2000 et favorisée par une disponibilité foncière et des prix relativement accessibles par rapport aux tarifs pratiqués à Dakar. Les projets de zone industrielle, de lotissements se multiplient, suscitant eux aussi explosion urbaine, spoliations et conflits. Les lotissements villageois ou familiaux et les projets de promoteurs ayant acquis les terrains par la commune ou par l'État se télescopent, aboutissant à des spoliations d'acheteurs et des maisons détruites.

BIBLIOGRAPHIE

Textes légaux

- Décret n° 2002-171 du 21 février 2002 portant création des communes de Diamniadio, Cayar, Mboro, Ranérou, Rosso-Sénégal, Niandane et Diawara.
- Décret n° 2013-1043 du 25 juillet 2013 déclarant d'utilité publique le Nouveau Pôle de développement urbain de Diamniadio nord Autoroute à péage. Ordonnant l'élaboration d'un Plan d'urbanisme de détails et prescrivant des mesures de sauvegarde.
- Décret n° 2014-968 du 19 août 2014 prescrivant l'immatriculation au nom de l'État, d'un terrain dépendant du domaine national, situé à Diamniadio, dans le département de Rufisque, formant le Pôle de développement urbain de Diamniadio, d'une superficie d'environ de 1 644 hectares et prononçant sa désaffectation. Non disponible sur le site du JO.
- Décret n° 2015-79 fixant les règles de gestion des terrains dans les Pôles urbains de Diamniadio et du lac Rose.
- Décret n° 2017-2096 du 02 novembre 2017 abrogeant et remplaçant le décret n° 2015-79 du 20 janvier 2015 fixant les règles de gestion des terrains dans les Pôles urbains de Diamniadio et du lac Rose.
- Loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national.
- Loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales.
- Loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales, modifiée et complétée par les lois n° 2002-14, n° 2002-16 du 15 avril 2002 et n° 2006-22 du 11 juillet 2006.

Bibliographie

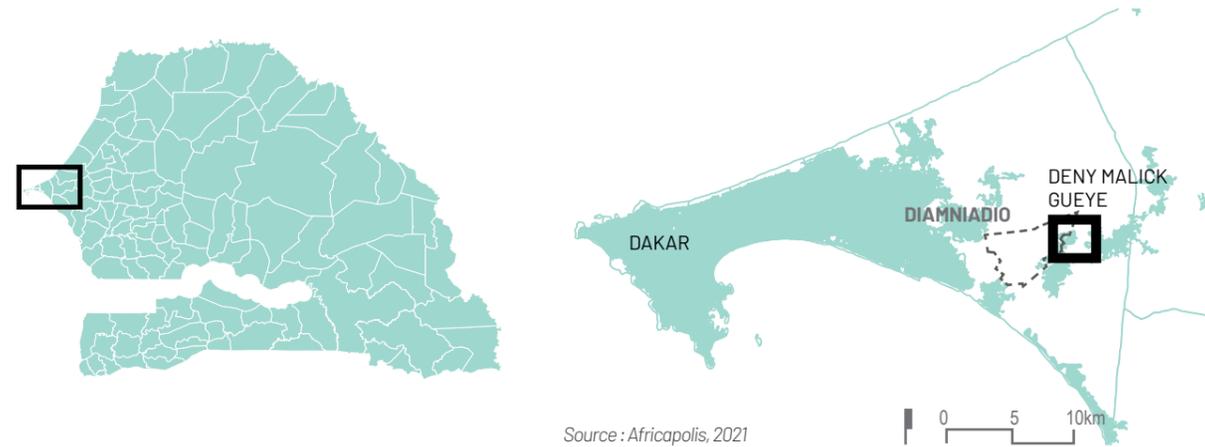
- ANAT (2015). *Schéma Directeur d'Aménagement et de Développement Territorial de la zone Dakar-Thiès-Mbour. Rapport provisoire*. Dakar, ANAT, 163 p.
- Diongue, M., & Sakho, P. (2014). Diamniadio, une petite ville (carrefour en quête d'une nouvelle identité économique) de la métropole Dakar, *Aux frontières de l'urbain*, p. 361-377.
- Diop, D., & Timera, A.S. (2018). *Diamniadio. Naissance d'une nouvelle ville : enjeux et défis d'une gouvernance durable*. Dakar, L'Harmattan/Sénégal.
- Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture (2016). *Plan directeur d'urbanisme Dakar 2035*. Dakar, ministère de l'Urbanisme.
- Khouma, M. (2007). Anticipation de la ville et production de l'espace dans la couronne périurbaine de Dakar. In J.L. Piermay & C. Sarr (éd.), *La ville sénégalaise une invention aux frontières du monde*. Paris, Karthala, p. 57-74.
- Ndiaye, A. (2019). *Dynamique urbaine et les conflits fonciers dans la périphérie urbaine de la métropole de Dakar : Cas de la localité de Diamniadio*. Master, université Cheikh Anta Diop, Dakar, 96 p.
- Sané, Y. (2016). La décentralisation au Sénégal, ou comment réformer pour mieux maintenir le statu quo. *Cybergeo: European Journal of Geography*, 796, 10.4000/cybergeo.27845
- Van Noorloos, F., & Kloosterboer, M. (2018). Africa's new cities: The contested future of urbanisation. *Urban Studies*, 55(6), p. 1223-1241.

NOTES

1. *Le Quotidien.sn*, « Nouveau Pôle urbain à la lisière de la capitale », 31 décembre 2018.
2. https://www.youtube.com/watch?v=Fn4v_r1vPX4
3. La surface exacte est débattue, comme on le verra.
4. Loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales, modifiée et complétée par les lois n° 2002-14, n° 2002-16 du 15 avril 2002 et n° 2006-22 du 11 juillet 2006.
5. Loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales.
6. Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des collectivités locales.
7. Décret n° 574 du 06 juin 2002 instituant en zone spéciale d'aménagement le secteur de Diamniadio.
8. <https://www.dgpu.org/presentation/>

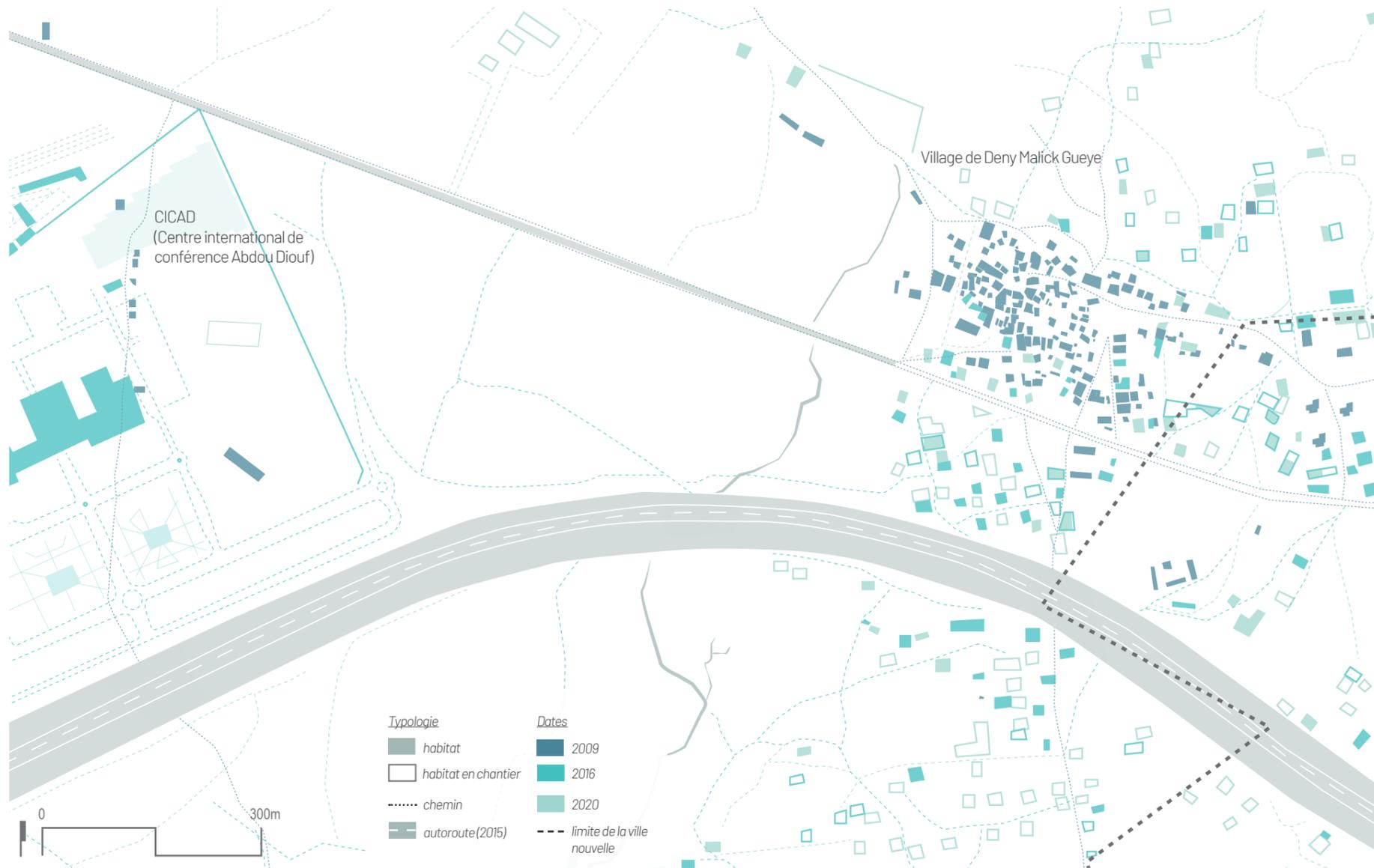
Diamniadio (Sénégal)

Diamniadio, une nouvelle ville aux portes de Dakar, une recherche de Philippe Lavigne Delville et d'Adama Sow



L'arrivée au pouvoir en 2012 du président Macky Sall a coïncidé avec le lancement d'une nouvelle politique urbaine, fondée sur de grands projets d'aménagement. Cette politique a pour but de désengorger Dakar et de constituer une métropole capable de concurrencer d'autres métropoles ouest-africaines.

Le Pôle urbain de Diamniadio, situé à 35 km de Dakar, a été créé en 2013, sur près de 2000 ha, pour accueillir une ville nouvelle. L'espace, auparavant exploité en maraîchage intensif et vergers, se transforme. La mise en place du Pôle urbain a profondément insécurisé les agriculteurs et les habitants, dont les droits coutumiers sont ignorés. Le Pôle impacte l'urbanisation des villages alentours, comme Denny Malick Gueye et impulse une spéculation foncière importante : les réserves foncières sont morcelées en lotissements et la taille des villages croît exponentiellement.



Dynamiques de conversion des usages des sols aux portes de la ville nouvelle - cas d'études à Denny Malick Gueye
Source : d'après Google Earth pro 2021, Vues aériennes 2009, 2016 et 2020 ©2021

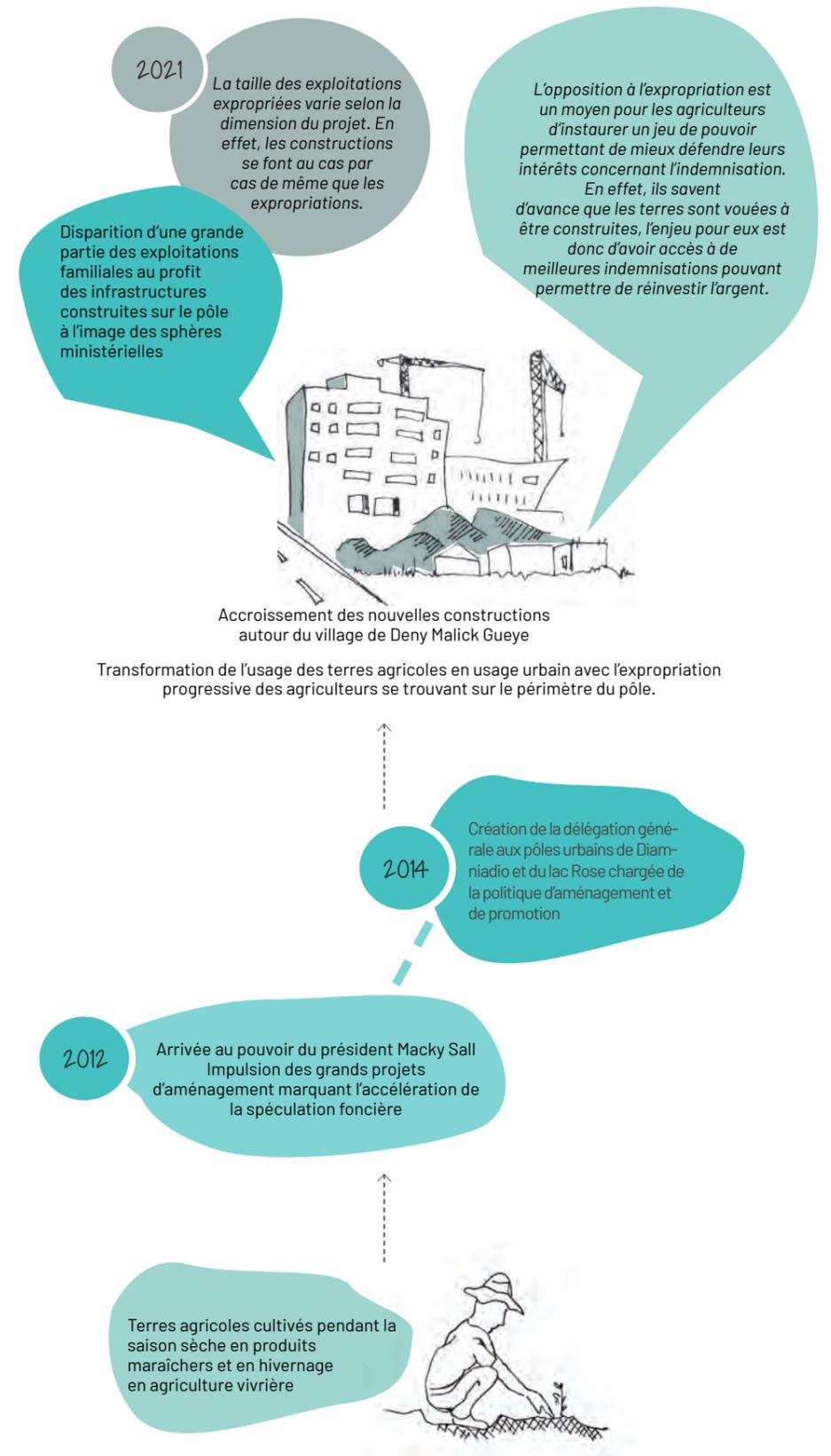


Schéma des dynamiques de conversion des usages des sols - cas d'études à Denny Malick Gueye

Parcellisation du foncier Quartier Togbin, agglomération de Cotonou

Claire Simonneau, en collaboration avec Adeothy Adegbinni
et Hugh Dato

Dans le sud du Bénin, les conversions d'usage des sols sont essentiellement le résultat des transactions foncières entre particuliers (individus ou collectivités familiales) conduisant progressivement d'un usage agricole à un usage non productif (habitat, friche, chantier). Le marché foncier est ancien, y compris en milieu rural, et très actif, en particulier aux abords immédiats des villes principales. Dans sa partie la plus au sud, ces transformations foncières prennent place dans un milieu naturel particulier, contraint par l'eau (océan au sud, lagunes au nord du cordon sableux). Enfin, ces dynamiques appartiennent à la constitution d'un grand ensemble urbain entre Accra et Lagos, récemment activé par les grands projets urbains de l'État (voir planche).

Cette fiche-territoire rend compte des pratiques ordinaires de transactions foncières, leurs effets et leurs régulations dans le sud du pays, et se concentrent sur les transformations de la bande littorale à l'ouest de Cotonou, autour des périmètres des grands projets d'infrastructures routières et touristiques de l'État¹.

Présentation du territoire

Dynamiques d'urbanisation dans le sud du pays

Le Bénin détient une histoire urbaine ancienne, en particulier dans le tiers sud du pays. L'armature urbaine du pays est forgée avant l'indépendance autour des cités-palais, capitales des grands royaumes précoloniaux, des villes-forts de la période esclavagiste, et des villes coloniales (Coquery-Vidrovitch, 1993 ; Georg, 2006 ; Mondjannagni, 1977). L'urbanisation s'accélère à partir de l'indépendance du pays en 1960. Comme dans l'ensemble de la sous-région, elle est massive entre 1960 et 1980, avant de ralentir dans les décennies suivantes. Le taux d'urbanisation passe ainsi d'environ 10 % en 1960 à 30 % en 1980. Il est estimé à environ 49 % en 2015. Les grandes villes accueillent l'essentiel de la population urbaine. Les quatre agglomérations de Cotonou, Parakou, Porto-Novo et Abomey concentrent près de la moitié de la population urbaine en 2015. À l'instar d'autres pays de la sous-région, le Bénin voit l'émergence des villes secondaires de plus de 10 000 habitants, soutenue par une forte croissance démographique (INSAE, 2003).

La région métropolitaine littorale, historiquement densément peuplée, connaît une urbanisation rapide facilitée par un axe routier goudronné. Progressivement, un espace urbain continu se met en place sur le littoral béninois, englobant d'est en ouest, les villes de Porto-Novo, Cotonou et Ouidah. À l'échelle du golfe de Guinée, la conurbation littorale fait partie d'un plus vaste ensemble urbain en cours de constitution, de Lagos à Abidjan, comptant plus de 30 millions d'habitants (Choplin, 2019). Les zones périurbaines et interstitielles de cette région littorale, absorbant à la fois la croissance urbaine et les migrations de ménages urbains cherchant du foncier accessible, subissent une forte pression foncière. Les arrondissements péri-centraux et les communes périphériques connaissent une explosion démographique et la conversion massive d'espaces agricoles en espaces d'habitat. Les moteurs de cette urbanisation sont d'une part l'effet mécanique de la croissance démographique, mais également une pression sociale ancienne à devenir propriétaire, ainsi qu'un rôle croissant de la terre comme support d'épargne, voire de spéculation. Les conversions sont enfin façonnées par les structures d'accès à la terre et de sécurisation foncière.

Les fondements juridiques dualistes de la propriété foncière

Comme d'autres pays africains, le Bénin est caractérisé par un dualisme juridique en matière de foncier, né de la juxtaposition, au moment de la colonisation, d'un droit coutumier basé sur l'usage partagé des ressources² et d'un droit colonial basé sur la propriété privée. La singularité notable du régime coutumier béninois réside dans son évolution vers des formes plus individualisées de possession au sein même des organisations précoloniales (voir encadré à propos de l'émergence de la propriété individuelle ci-après).

La législation relative au foncier et au domaine en vigueur jusqu'en 2013 s'appuyait sur les dispositions coloniales de création de la propriété « par le haut » (Comby, 1997) par la procédure d'immatriculation et la délivrance d'un titre foncier (TF). Elle définissait également un droit d'usage provisoire en zone urbaine à travers le permis d'habiter (PH). Elle organisait enfin la

dualité juridique en définissant la possibilité de faire reconnaître des droits coutumiers et de les transformer en TF (Lassissi, 2006). Ce cadre législatif a été révisé dans les années 2010, avec une période de transition s'étendant jusqu'en 2023 (voir ci-après).

Les multiples statuts de la « propriété foncière présumée »

La majorité des parcelles sont néanmoins aujourd'hui détenues sous des statuts semi-formels, relevant de la présomption de propriété³. Ces statuts, très divers, sont le fruit d'un entrelacement des dispositifs légaux, des dispositions coutumières et des pratiques locales. De très nombreux documents de présomption de propriété circulent, polarisés autour de trois situations types :

- >> les parcelles acquises sur la base d'une convention de vente sous seing privé. Il s'agit d'un contrat écrit entre l'acheteur et le vendeur, assorti de la signature de témoins. Ce contrat est très majoritairement rédigé sur un formulaire vendu par les municipalités. Jusqu'au milieu des années 2010, il était fréquemment contresigné par les chefs de village, de quartier ou d'arrondissement. Ces conventions de vente sont d'abord établies entre individus, mais peuvent faire l'objet d'une « affirmation » par la mairie⁴. Celle-ci consiste en l'apposition du visa du maire, permettant de donner une date certaine à la transaction et d'enregistrer le nouveau propriétaire présumé dans les registres du service des affaires domaniales de la commune ;
- >> les parcelles soumises au processus de lotissement-remembrement. L'opération dite de lotissement-remembrement permet une organisation parcellaire et viaire postérieure à l'appropriation du sol, voire à son occupation⁵. Elle est encadrée par un arrêté ministériel en 1996, définissant les prescriptions minimales à respecter en matière de lotissement et révisé en 2015. Elle comprend un état des lieux des présumés propriétaires de la zone à lotir ; l'établissement d'un plan de voirie et d'un plan de lotissement réorganisant la trame parcellaire en prévoyant des espaces pour les infrastructures et les équipements publics ; et enfin l'étape dite de recasement qui permet d'attribuer à chaque présumé propriétaire une nouvelle parcelle ou sa parcelle aux limites révisées, avec la délivrance d'une attestation de recasement. L'ensemble de l'opération est réalisé sous la maîtrise d'ouvrage de la commune (auparavant de la préfecture), par un cabinet de géomètres agréé par l'État. Elle est financée par les habitants qui paient les frais afférents à la commune. L'attestation de recasement ouvre le droit à engager une demande de PH ;
- >> le régime du permis d'habiter (PH), majoritaire dans les zones urbaines anciennement loties à l'instar de Cotonou, assez rare ailleurs. Les PH confèrent un droit d'usage personnel, révocable et provisoire, défini dans les textes de loi post-indépendance. Bien que de tels terrains ne puissent théoriquement être vendus, ils sont l'objet d'un marché foncier actif. De plus, de nombreux PH ont été délivrés en marge du droit officiel, par exemple sur des terres non immatriculées au nom de l'État.

En outre, le paiement des impôts fonciers bâtis et non bâtis et l'enrôlement dans les registres fiscaux (Registre foncier urbain) contribuent également à l'établissement de la propriété présumée.

Nouveau cadre légal relatif au foncier

Dans la perspective d'unifier les statuts fonciers dans le pays et de réduire corruption et insécurité foncières, le cadre législatif a été modifié par le Code foncier et domanial de 2013 revu en 2017 (Lavigne Delville, 2018). Ce cadre maintient le principe de l'immatriculation et du titre foncier définitif et inattaquable. Il crée le cadastre juridique national, base de données unique des droits fonciers. Il encadre la demande de confirmation des droits fonciers (demande de TF), qui peut se faire sur présentation de documents de présomption de propriété (dont une convention de vente ne fait pas partie) et bornage contradictoire par un géomètre agréé par l'État. Il réduit les coûts et les délais d'obtention du TF (100 000 FCFA de frais administratifs, hors frais de géomètre, et 120 jours de délai). Il crée enfin l'Agence nationale du domaine et du foncier (ANDF), sous la tutelle du ministère chargé des Finances, responsable de l'administration des droits fonciers, de la délivrance des TF et du cadastre.

Les communes restent compétentes pour délivrer les « attestations de détention coutumière », et en matière d'aménagement du territoire. À ce titre, elles continuent de conduire les lotissements, selon une démarche revue et « assainie » (voir encadré ci-dessous). L'enregistrement des transactions foncières est un aspect clé du nouveau dispositif : il est obligatoire et doit être réalisé auprès d'un notaire ou des services communaux. De plus, une transaction foncière ne pourra être légale que si elle porte sur une parcelle détenant un titre foncier ; ceci pourra être vérifié par les autorités chargées de l'enregistrement des transactions sur un cadastre national en ligne en cours d'élaboration. Une période de transition de dix ans est prévue pour le déploiement de ce système, qui s'achève en 2023.

Ambitions métropolitaines et relance de l'économie par les grands projets urbains

Le président Patrice Talon, arrivé au pouvoir en 2016 et réélu en 2020, donne une impulsion sans précédent aux politiques urbaines. Son ambition est de relancer l'économie par les grands projets et de faire de Cotonou une métropole compétitive. Le modèle est Kigali, l'approche est néolibérale basée sur des investissements privés et des partenariats, la méthode est celle des grands projets urbains pilotés par la présidence (Choplin, 2020)⁶. Le littoral et sa « route des Pêches » constituent le territoire-vitrine du pays et de ses ambitions, et concentrent plusieurs projets d'envergure, sur un écosystème pourtant complexe et fragile.

Le cordon littoral allant de Cotonou à Ouidah, communément appelé route des Pêches, est l'objet d'intentions d'aménagement touristique depuis plus de vingt ans. Si différentes visions se sont succédé, elles ont en commun à la fois une reconnaissance des nombreux atouts du site, une ambition de haut standard d'accueil touristique, et une conception laissant une large part aux investissements privés. Le site est exceptionnel : il s'agit d'un cordon sableux planté de cocoteraies, entre océan et lagune, de 40 km de long et de 1 à 3 km de large, reliant Cotonou, la capitale économique, à Ouidah, l'ancien point d'embarquement des esclaves vers les Amériques. Il détient une valeur environnementale très importante, mais aussi culturelle et culturelle (modes de vie des villages de pêcheurs, vaudou et mémoire esclavagiste avec la Porte du non-retour à Ouidah). Le projet actuel est colossal : avec notamment un axe bitumé de quatre voies, trois stations

balnéaires de haut standing, un golf, un « lac marin » conçu grâce à une digue immergée. Sa mise en œuvre a débuté : le premier tronçon de voie bitumée est terminé depuis 2018, le second est en cours de réalisation. En octobre 2021, le Club Med signe un contrat de commercialisation avec l'État béninois qui le désigne exploitant du futur *resort* à Avlékété pour une durée minimale de vingt ans. La construction du projet est confiée à la société Gassim Services Limited, détenant de nombreuses références en matière de construction et rénovation d'hôtels en Afrique et au Moyen-Orient ; l'agence d'architecture et de design parisienne AW2, spécialisée dans l'hôtellerie de luxe, dessine le projet.

Le programme gouvernemental prévoit d'autres équipements structurants, accompagnés de nouvelles voies routières : cité administrative, marché de gros, cité sanitaire, logements sociaux, zone franche industrielle et, à plus long terme, aéroport international de Glo Djigbe, etc. Ces infrastructures sont principalement basées dans la commune d'Abomey-Calavi, et devraient permettre de rééquilibrer les fonctions dans l'agglomération et de diminuer les mobilités pendulaires centre-périphérie.

ENCADRÉ 1

La route des Pêches : zone côtière et zone humide sur le corridor urbain Abidjan-Lagos

Le lieu entre océan et lagune, particulièrement fragile, appartient à un site RAMSAR (1017 et 1018) et à la réserve de biosphère du Mono inscrite par l'Unesco. À ces échelles, il s'agit d'un complexe de zones humides, composé de marécages à mangroves, de prairies inondées et de savane boisée, abritant environ 233 espèces d'oiseaux, plus de 90 espèces de poissons et plusieurs espèces menacées (tortue, lamantin d'Afrique, etc.). Les principales menaces sont la surexploitation des mangroves, l'érosion des sols due à l'exploitation illégale du bois et l'érosion côtière. Sur le périmètre même du projet de la route des Pêches, les études démontrent une régression importante des superficies de mangroves, menacées à la fois par des espèces naturelles et par les activités humaines (44 % de la superficie totale a disparu durant la période 1957-2000) mettant en danger certaines espèces (les tortues).

L'étude de 2015 sur l'impact environnemental du projet de la route des Pêches recense douze conventions ou accords relatifs à l'environnement pertinents (conservation de la nature et des ressources naturelles, adaptations aux changements climatiques, protection des zones côtières et humides). Les mesures de conservation concernent de multiples échelles. Il existe plusieurs aires communautaires de conservation de la biodiversité dont certaines sont sacrées (ACCB de Vodountô, 2011). Deux aires marines protégées (AMP) sont en cours de constitution depuis le début des années 2000.

.../...

ENCADRÉ 2**Histoire du projet de la route des Pêches**

Les premières réflexions ont lieu au début des années 2000, avec un séminaire gouvernemental, suivi d'une politique nationale du tourisme et de la mise sur pied du Programme de développement touristique de la route des pêches (2002). Le décret n° 2005-664 du 3 novembre 2005 portant classement de la route des pêches en zone à vocation touristique exclusive prescrit une superficie de 15 853 hectares, suivi d'une déclaration d'utilité publique en 2006. Sous la présidence de Boni Yayi (2006-2016), le projet s'organise au sein du Programme de développement touristique de la route des Pêches et de l'Agence de développement touristique de la route des Pêches, sans aménagements concrets sur le terrain cependant. En 2014, une table ronde pour le financement du développement au Bénin, à Paris, relance le projet, retenu parmi les cinq projets phares déclencheurs de croissance.

Depuis 2016, le programme d'actions (PAG) du président Patrice Talon renouvelle la vision et la gouvernance du développement de la zone, à l'interface des secteurs du tourisme et des transports. Le tourisme est identifié comme un des huit axes forts d'amélioration de la croissance économique (deuxième source pourvoyeuse de ressources financières et d'emplois pour le Bénin après l'agriculture). Parmi les sept projets phares dans le secteur touristique, est identifié l'aménagement de deux à trois stations balnéaires le long de la route des Pêches « pour en faire des espaces de loisirs et de détente et accueillir des hôtels de standing, ainsi que des établissements de luxe nichés dans la mangrove ». Sa mise en œuvre se confirme ces dernières années avec une station du Club Med à Avlékété. Les esquisses du village de vacances sont réalisées (plusieurs villages de 330 chambres chacun), ainsi que le master plan et le plan d'aménagement de la station (25 ha). Un contrat est conclu en 2019 avec le Club Med, associé à Gassim Services Limited. Le périmètre du projet touristique est réduit en avril 2020 en Conseil des ministres, passant de 15 853 hectares à 3 712 hectares (sur terre ferme)⁷. Le programme de campagne de Talon-Talata (2021) prévoit la réalisation de deux lacs marins et d'espaces de sports nautiques grâce à une digue immergée.

En matière d'infrastructures, le programme national de construction de voies bitumées (« Programme asphaltage ») commence dès 2017 par l'aménagement de la route des Pêches, reliant ainsi stratégiquement l'aéroport à la plage. Cette portion de route bitumée en deux fois deux voies a considérablement transformé le secteur de Fidjrosse-Plage, .../...

avec l'installation de nombreux commerces, bars et hébergements, et a modifié les centralités urbaines à l'échelle de la ville. En mars 2021, la phase 2 du bitumage de la route des Pêches est lancée, de Adounko à Ouidah, ainsi que trois bretelles de raccordement à la route nationale 1. La maîtrise d'œuvre est confiée au groupement Louis Berger/Horse SARL, et la construction à SOGEA-SATOM.

Pratiques de conversions

Dans le contexte du sud du Bénin, les conversions se traitent essentiellement à travers l'analyse du marché foncier d'achat-vente de parcelles ou de domaines entre particuliers (individus ou collectivités familiales) et les régulations de celui-ci. Le sud du Bénin est caractérisé par des marchés fonciers anciens, y compris en milieu rural, très actifs, et des procédures semi-formelles de reconnaissance administrative assez répandues (Lavigne Delville, 2018). Les dynamiques de ce marché foncier ne sont pas détachées des politiques publiques, des pratiques politico-administratives et des projets d'aménagement, sans en être purement le produit.

Dynamiques des marchés fonciers périurbains dans le sud du pays

Rappelons que les études citées peuvent porter sur des régions différentes et donc des pratiques « coutumières » et des groupes ethniques différents. De plus les évolutions récentes donnent lieu à des innovations en matière de gouvernance et de gestion internes aux « grandes familles » détentrices de la terre et propres à chacune d'entre elles. Nous tentons d'en dégager des grandes tendances.

Documenté par plusieurs travaux cette dernière décennie (Adegbinni, 2015 ; Adjahouhou, 2013 ; Glele, 2014 ; Lavigne Delville, 2018 ; Simonneau, 2015), le marché foncier périurbain dans le sud du pays est alimenté par une double dynamique d'offre et de demande. La dynamique de l'offre est portée par les détenteurs coutumiers de la terre soumis à une pression démographique mais aussi à des transformations dans les moyens d'existence. Les motivations pour vendre sont très souvent financières, relatives au besoin d'argent immédiatement disponible (funérailles, dépenses de santé, etc.) et stimulées par l'augmentation des prix fonciers dans certaines zones. Ces ventes adviennent dans des contextes où la gestion du patrimoine foncier familial a déjà connu plusieurs évolutions. La première relève de l'individualisation des héritages : alors que traditionnellement les terres familiales étaient détenues en indivision, les terres sont désormais partagées en différents domaines et réparties entre héritiers individuels qui disposent de droits d'usage. Une seconde évolution réside dans le fait que ces droits d'usage deviennent progressivement définitifs, avec le temps et/ou lorsque les investissements sur les parcelles sont importants. À partir de là, les ventes de parcelles à des « acquéreurs », soit des personnes extérieures à la famille, sont courantes⁸, prenant le relais de pratiques de délégation de droits d'usage à des

personnes extérieures à la famille (ou à des institutions, religieuses par exemple) anciennement instituées (Adegbinni, 2018 ; Adegbinni et al., 2019). En théorie, ces ventes de terres familiales doivent se dérouler avec l'accord d'un conseil de famille retranscrit sur un procès-verbal, et signé de l'administrateur des biens.

Ces ventes provoquent des conflits aux motifs nombreux : contestations des ventes par les autres membres de la famille non impliqués dans la décision, contestations ultérieures par les descendants des vendeurs – notamment au vu de l'augmentation des prix fonciers. Malgré l'inaliénabilité théorique des terres, et le flou sur la légitimité des droits à vendre, le principe des ventes semble aujourd'hui peu remis en cause (Lavigne Delville, 2018, p. 19).

ENCADRÉ 3

Émergence de la propriété individuelle et de la marchandisation des terres familiales dans le sud du Bénin

Dans la bande sud du pays, les transactions foncières sont anciennes, facilitées par l'émergence précoloniale de la propriété individuelle. Le régime traditionnel au Bénin, comme dans d'autres pays d'Afrique, fait de la terre une ressource sacrée et inaliénable ; sa gestion est assurée par un chef de terre pour le compte de la communauté, et la notion de propriété individuelle n'existe pas (Ouedraogo, 2011). Ce régime n'est pas resté figé, et plusieurs évolutions politiques, sociales et économiques ont fait émerger la propriété individuelle avant la période coloniale (Mondjannagni, 1977 ; Pescay, 1998).

Les jeux de pouvoir lors de la structuration des grandes royautes du sud Bénin à partir du début du XVII^e siècle amorcent un premier changement : les rois s'arrogent progressivement les pouvoirs fonciers, cumulant ainsi autorité politique et autorité spirituelle liées au foncier. Ils font construire leur palais sur des domaines initialement ancestraux, ou les donnent en gestion à des délégués royaux pour leur mise en valeur, ce qui constitue une première forme d'appropriation personnelle de la terre.

À la fin du XVII^e siècle, sous la pression démographique, l'autorité du roi s'affaiblit, ainsi que la référence spirituelle à l'alliance homme-terre. Le travail devient progressivement le fondement principal du droit sur la terre et le caractère inaliénable et sacré de la terre s'assouplit. En outre, les terres ancestrales se structurent progressivement autour de références plus segmentées (clan, ethnie, lignage, famille). Les propriétés claniques et ethniques, voire lignagères, disparaissent à cause du caractère lointain de l'occupation première, de la dispersion des clans et des ethnies, de l'histoire faite de migrations et d'assimilations d'étrangers. Seules les propriétés familiales perdurent.

.../...

Enfin, la propriété individuelle émerge au XIX^e siècle sous une triple influence. Premièrement, certains délégués royaux finissent par s'approprier les terres dont ils n'avaient que la gestion, ils les donnent parfois aux esclaves libérés. Deuxièmement, après l'abolition de l'esclavage en 1848, les rois se tournent vers le commerce de produits dérivés du palmier à huile. L'importance économique des palmeraies et leur pérennité stimulent l'émergence de la propriété collective puis individuelle. Enfin, certains groupes sociaux s'émancipent des règles foncières coutumières, notamment les esclaves affranchis revenus du Brésil à partir de 1830 avec un fort attachement à la notion de propriété foncière acquise dans les plantations, et les entrepreneurs les plus engagés dans l'économie du palmier à huile.

Facilitée par ces évolutions, la vente de terres par des possesseurs coutumiers en périphérie de Cotonou advient dès les années 1920, le morcellement et la vente de terrains dans les villages périurbains dès les années 1940 (Sotindjo, 2009). De fait, la législation coloniale (Coutumier du Dahomey, 1933) a prévu que « les collectivités familiales peuvent, par leur chef, après autorisation du conseil de famille, vendre les droits qu'elles peuvent avoir sur les immeubles » (Coutumier du Dahomey, cité par Comby, 1998). Marchandisation et individualisation des droits se sont renforcées dès l'indépendance avec la forte croissance urbaine et la pression foncière sur les terres périurbaines coutumières. Elles se sont encore accentuées dans les années 1990 sous l'influence de la démocratisation encourageant les aspirations d'ascension sociale incarnée par la propriété foncière, des programmes d'ajustement structurel libéralisant les secteurs du foncier et de l'immobilier, et enfin de la faillite du système bancaire en 1988 qui a renforcé la fonction d'épargne de la terre.

La seconde dynamique d'activation du marché foncier provient d'une demande grandissante de terres, autour de quatre motifs principaux, qui ne sont pas étanches entre eux : le besoin de terres pour construire une maison individuelle et loger la famille nucléaire des populations urbaines, la pression sociale à devenir propriétaire d'un bien foncier et immobilier, la perspective de constitution d'un patrimoine ou d'une épargne et, enfin, une perspective de spéculation dans les zones de forte augmentation des prix fonciers telles que l'agglomération de Cotonou. Les travaux de Gisèle Glélé par exemple documentent, dans la commune d'Abomey-Calavi, les pratiques de « gel foncier » sur les domaines en cours de lotissement, montrant que jusqu'à 87 % des surfaces en cours de lotissement dans les arrondissements périphériques étaient non bâtis et faiblement mis en culture (Glélé, 2014, p. 214). Cette demande n'émane pas uniquement des classes moyennes urbaines mais concerne l'ensemble des catégories sociales, dès lors que

la valorisation foncière est constatée. Notamment, les héritiers de ces familles autochtones s'engagent aussi dans les achats de terre⁹.

Entre acheteurs et vendeurs, les acteurs intermédiaires prennent de l'importance et se diversifient. Le « démarcheur », intermédiaire informel exerçant de manière occasionnelle la mise en relation entre vendeur et acheteur, est une figure incontournable des transactions foncières : relais et vérificateur de l'information, intermédiaire pour les démarches administratives, notamment. Il semble extrêmement rare que des transactions se réalisent sans l'intervention d'un démarcheur ; il représente un gage de confiance pour les acquéreurs et est souvent choisi dans un réseau d'interconnaissance. Plus récemment, répondant à la nouvelle demande d'une classe moyenne émergente et surtout d'une diaspora cherchant à investir de manière fiable au pays, des agences immobilières formelles (souvent couplées avec une activité de promotion immobilière) apparaissent depuis une dizaine d'années.¹⁰

La sécurisation foncière

Dans un contexte de pluralité de statuts de la propriété présumée et de conflits fonciers, la sécurisation foncière prend une place importante pour les acquéreurs. Elle peut passer par l'accumulation des « papiers fonciers », en fonction des moyens financiers disponibles et de l'enrôlement ou non de la zone dans les registres d'information foncière municipaux (services des affaires domaniales, registres des lotissements, RFU).

Le circuit inclut en général : une convention de vente sous seing privé signée entre particuliers ; éventuellement une certification (signature) par le chef de quartier ou d'arrondissement ; l'affirmation de la convention par la mairie ; les documents relatifs au lotissement (numéro d'état des lieux, attestation de recasement). Le circuit peut aller jusqu'au titre foncier.

La sécurisation peut aussi passer par des signes matériels (clôtures, plaques) et une occupation effective de la parcelle (entrepôts de matériaux de construction, chantier, hébergement temporaire, mise en culture, etc.).

Quels effets des transactions en matière d'usage des sols ?

À l'échelle de chaque parcelle, les effets de ces changements de possédants peuvent être très variés. Ces changements d'usage des sols ont en commun qu'ils sont très progressifs, incrémentaux, réalisés au fil des capacités financières des « propriétaires présumés ». On repère ainsi, à partir des enquêtes de terrain et de la littérature, différentes évolutions dans les usages des sols :

- >> une diminution de la surface des propriétés vendues ;
- >> la mise en place de cultures productives « sans exploitation intensive », notamment :
 - des cultures à rentabilité rapide (par exemple la culture de teck repérée dans la périphérie de Porto-Novu), choisies, selon les enquêtes, par souci de sécuriser la parcelle en l'occupant de manière visible, et pour son caractère réversible permettant de revendre ou de démarrer rapidement une construction ;

- des cultures productives de longue durée d'investissement de type palmeraie, notamment dans les zones de palmeraies historiques dans la vallée de l'Ouémé ;
- dans les zones urbaines denses (enquêtes à Togbin), des prêts de parcelles à l'année, pour des cultures maraîchères (carottes, tomates, salades), parfois entre quatre hauts murs de parpaings, dans une perspective de sécurisation foncière et dans l'attente de démarrer une construction ;



Clôtures et entrées de parcelle, le terrain est cultivé ou laissé en friche entre les clôtures. Quartier Togbin © C. Simonneau 2021

- >> les parcelles en état de friches ou en état de chantiers, avec entrepôt de matériaux de construction ;
- >> les parcelles clôturées, construites et habitées.

Des transformations des parcelles privées à celles du quartier et des espaces publics

Les transformations d'usages du sol concernent d'abord l'échelle de la parcelle mais également ensuite celle du quartier. Dans les quartiers périphériques, les premiers habitants s'installent souvent dans un paysage décrit comme « la brousse ». À Togbin des habitantes et habitants installés depuis quinze à vingt ans évoquent les serpents, les buissons à traverser et les sentiers sableux pour accéder à leur maison à l'époque¹¹.

Le quartier se transforme au fur et à mesure de l'installation des habitants et de leur prise en charge collective de son aménagement – dans les cas où le lotissement-remembrement n'est pas réalisé avant la densification du quartier. Les habitants s'occupent le plus fréquemment du tracé et du rechargement des voies (par exemple, à Togbin, remblaiement avec des matériaux issus des déchets de chantier d'une voie régulièrement inondée), et du raccordement des habitations individuelles au réseau électrique (demande et paiement d'un poteau de la compagnie d'électricité et de compteurs individuels, ou mise en place d'un réseau informel « toile d'araignée », reliant un compteur formel aux maisons non reliées à l'aide de fils et de poteaux artisanaux). En l'absence de liaison au réseau d'électricité, les habitants utilisent des panneaux solaires ; l'eau est souvent celle des puits et des forages avec motopompe, en l'absence de raccordement au réseau.

Le lotissement-remembrement, procédure majeure d'aménagement urbain au Bénin, constitue à la fois une procédure de régulation des conversions car il consolide les droits fonciers présumés, et une procédure qui stimule le marché foncier, car, en augmentant le degré de sécurité foncière et en donnant une forme définitive à la trame viaire et foncière, il confère une plus forte valeur aux parcelles. Les prix s'envolent à l'annonce d'un lotissement, activant alors un marché foncier entre acquéreurs.

Le cas du quartier de Togbin Daho et de la route des Pêches

Dans le quartier de Togbin Daho (commune d'Abomey-Calavi), aux alentours immédiats du nouveau « goudron » et dans le prolongement direct du quartier de Fidjrosse qui connaît un renouveau résidentiel et de loisirs depuis le bitumage de la route, c'est un véritable « paysage de murs¹² » qui s'offre au visiteur depuis la voie bitumée. Les murs en parpaings sont hauts, parfois avec un portail, et souvent avec une plaque indiquant le nom du propriétaire. En revanche, peu de bâtiments sont construits. De fait, cette zone connaît un marché foncier qui semble particulièrement actif. Les images satellitaires montrent une explosion des parcelles clôturées depuis moins de deux ans.

Les enquêtes de terrain concentrées autour de la « rue de la Gratitude » montrent un marché foncier relativement ancien : de fait, aucune parcelle enquêtée ou observée n'appartient à un propriétaire coutumier (autochtone). Le cœur du village même de Togbin se situe sur une presqu'île au nord de la lagune. À une écrasante majorité, les parcelles enquêtées pour lesquelles nous avons eu l'information n'avaient pas été achetées à un héritier autochtone, mais à des particuliers non originaires de la localité. Le nom d'un vendeur de pneus est plusieurs fois évoqué, comme un intermédiaire actif dans ce marché de parcelles. Il semble s'être constitué un patrimoine foncier conséquent (une dizaine de parcelles) dans la zone.

■ Une ségrégation sociospatiale en puissance

Les plaques peuvent donner une indication des propriétaires : certains noms sont des personnes haut placées dans l'administration publique (les douanes notamment), certains numéros de téléphone affichent des indicatifs en France, en Belgique. Une résidence consulaire a récemment été érigée, ainsi que plusieurs villas relativement cossues. Ce n'est cependant pas (encore) un quartier composé uniquement de ménages nantis ou de la diaspora. Les enquêtes menées



Clôture et parpaings entreposés sur une parcelle en bord de lagune, quartier Togbin © C. Simonneau 2021

auprès des personnes présentes sur leur parcelle montrent que la zone est occupée, même de manière isolée, depuis une vingtaine d'années par de petits fonctionnaires, une église, quelques boutiques. Plusieurs parcelles sont cultivées en maraîchage depuis pas mal d'années. En puissance, cependant, ce quartier semble être amené à devenir un quartier de grandes villas, à l'image du quartier des expatriés (Haie vive), au vu de la hauteur des murs construits, et de la capacité de certains ménages à payer pour installer un poteau et « tirer les fils » électriques, et recharger une voie d'accès à leur parcelle. Sur une parcelle, un petit ensemble hôtelier de bungalows est en plein chantier.

I Un rythme de construction lié aux déclarations d'utilité publique

Si ce quartier fait l'objet de transactions foncières depuis plusieurs dizaines d'années, les constructions, et même les seules clôtures, sont extrêmement récentes. Les personnes interrogées attribuent cette temporalité particulière à l'emprise de la déclaration d'utilité publique qui englobait cette zone de 2005 à 2020. La réalisation de la route goudronnée en 2018 ne semble pas un facteur clé de construction. En attendant de construire maisons ou immeubles, les parcelles clôturées sont cultivées, avec des accords passés entre cultivateurs et propriétaires à l'année : la parcelle est mise à disposition gratuitement, le paysan dort parfois sur place dans une cabane de fortune. Cet arrangement semble répondre à un besoin de sécurisation de la parcelle, permettant de contrôler quotidiennement que la parcelle ne soit pas revendue par un démarcheur mal intentionné. Parfois, la parcelle est prêtée à un membre de la famille qui peut y habiter, dans des conditions relativement précaires. Le quartier n'est relié ni à l'eau ni à l'électricité. Les habitants font creuser des puits et utilisent des panneaux solaires. Les moustiques sont abondants.

I Un marché foncier en pleine explosion

Le marché foncier est en pleine effervescence : nous avons rencontré plusieurs ménages ayant acheté leur parcelle juste après la levée de l'emprise d'utilité publique. Les prix explosent (parfois multiplié par plus de 100) : les parcelles achetées il y a une dizaine d'années valaient 300 000 FCFA. Les parcelles nues au bord du goudron sont annoncées à 45 millions de FCFA (70 000 euros) ; une grande parcelle (700 m²) inondable plongeant pratiquement dans la lagune a été achetée à 12 millions de FCFA (environ 30 000 euros). Les propriétaires, un couple franco-congolais, ont dû construire sur pilotis. Toutes les personnes interrogées disent recevoir régulièrement des démarcheurs cherchant des parcelles à vendre. « Il y a plus d'acheteurs que de vendeurs » dans le quartier, nous dit-on.

I Les risques environnementaux

Ce développement extrêmement rapide interroge en raison de la fragilité du site. En juin 2021, la bouche du Roy, cette embouchure naturelle du fleuve Mono et communiquant avec la lagune côtière, se ferme. Les inondations sont constatées dans plusieurs villages au bord de la lagune, dont Togbin. Un environnementaliste nous affirme « ne pas donner dix ans » à ces nouvelles constructions en béton dans cet environnement humide et salé (embruns marins, inondations). L'érosion côtière est vraisemblablement maîtrisée par les récents aménagements d'épis, mais sans certitude sur les perspectives à dix ou vingt ans.

Régulation des conversions

Dans la bande littorale en cours d'urbanisation du sud du Bénin, les conversions d'usage des sols sont très dynamiques, liées à un marché foncier des franges urbaines à forts enjeux financiers, qui prend place dans une semi-formalité porteuse d'insécurité, d'inégalité et de conflits. C'est l'enjeu de la (longue) mise en place de la réforme foncière en cours. Nous analysons ici les modes de régulation existants et la manière dont la réforme ambitionne de les réviser (ou non), ainsi que les enjeux liés à la longueur même de la période de transition entre l'ancien et le nouveau système d'enregistrement des transactions.

Anciens et nouveaux systèmes de régulation

Selon la législation foncière actuelle, seules les parcelles munies d'un titre foncier peuvent faire l'objet d'une transaction. L'État dispose ainsi des moyens juridiques de contrôler les transactions foncières, à travers les dispositions relatives à la propriété – dans un contexte où il n'existe pas de documents de planification (zonage) contraignants en matière d'urbanisation. Cette disposition, existant dans le précédent arsenal législatif, est réaffirmée par le Code foncier et domanial, et doit être appliquée à partir de 2023. Très peu de parcelles font cependant l'objet d'un titre foncier et le marché foncier concerne majoritairement les parcelles non titrées.

De fait, malgré l'action publique de l'État en faveur d'une unification et d'un assainissement du système (voir ci-après), les transactions foncières et des conversions d'usage des sols liées restent régulées par plusieurs autres systèmes semi-formels (Simonneau, 2017). Ces derniers apparaissent territorialisés, et engagent des légitimités et des acteurs différents et n'ont qu'une assise juridique partielle. On peut dégager quelques constantes :

- >> les ventes dites « néocoutumières » de terres sont régulées du côté des vendeurs à l'échelle des familles élargies : des innovations sont constatées sur le terrain, avec par exemple des comités constitués pour recentraliser les décisions de vente et la distribution des revenus issus des ventes. D'autre part les acheteurs cherchent à sécuriser leur acquisition. Les transactions portant sur des terres agricoles n'ayant jamais fait auparavant l'objet d'une marchandisation sont attestées par des conventions de vente écrites et signées par le vendeur et l'acquéreur et parfois par des témoins, et qui sont de manière croissante « affirmées » en mairie¹³. Sur le terrain, ce sont des traces matérielles qui marquent la propriété présumée : clôtures, plaque indiquant le nom du propriétaire, entrepôt de matériaux de construction, exploitation agricole, maraîchage. L'utilisation relativement ancienne et pratiquement systématique de ces conventions de vente écrites et leur relative institutionnalisation (il s'agit d'un formulaire officiel édité et vendu en mairie) sont notables par rapport aux pays voisins ;
- >> les communes détenaient, dans le contexte pré-réforme foncière, plusieurs instruments d'enregistrement des transactions, qui, sans pouvoir éviter conflits et fraude, ont assuré le rôle important de registres (partiels) d'information foncière. Le premier de ces instruments consiste en l'affirmation des conventions de vente, qui a permis la tenue de registres dans les services des affaires domaniales. Le second relève de la procédure des lotissements-

remembrements : cette dernière permet de donner une forme définitive à la trame viaire et foncière, et d'établir des registres des propriétaires présumés (état des lieux, recasement) au sein des services des affaires domaniales, assortis de papiers fonciers conférant une relative sécurité foncière (attestation de recasement, permis d'habiter). Les lotissements réalisés dans des quartiers déjà construits ont contribué à stabiliser les usages des sols et à amener les attributs d'un quartier de ville (raccordements aux réseaux notamment). Réalisés sur des quartiers non construits, ils stimulent les ventes et les constructions de clôtures et de logements. Enfin l'enrôlement au cadastre fiscal municipal (RFU) constitue également une preuve de présomption de propriété pour les acquéreurs et une source d'information foncière pour les pouvoirs publics. Ces trois dispositifs communaux, imparfaits et mal reliés entre eux, ont assuré de fait un enregistrement des dynamiques urbaines incomplet mais unique dans le paysage administratif.

Les régulations foncières en transition

La réforme foncière, stabilisée autour de la loi de 2017, impose que les transactions foncières portent sur des parcelles munies d'un titre foncier. L'entrée en vigueur de cette disposition, initialement prévue en 2018 (soit cinq ans après le vote du Code), a été reportée à 2023. Mi-2021, à moins de deux ans de cette échéance, de nombreuses incertitudes demeurent concernant la mise en œuvre pratique de la réforme :

- >> la stratégie de mise à jour du cadastre n'est pas encore élaborée, alors qu'il s'agit d'un rouage clé pour la fiabilité du système d'information foncière ;
- >> des bureaux communaux de l'ANDF (BCDF) ont été installés dans 14 des 77 communes du pays, afin de rapprocher l'administration des administrés. Cependant les liens entre les nouveaux BCDF et les services des affaires domaniales des communes ne sont pas clarifiés. Les services ne sont pas dans les mêmes locaux, et il semble envisagé que les deux procédures, affirmation d'une convention de vente auprès du service domanial des communes, d'une part, et enregistrement au cadastre, d'autre part, soient maintenues en parallèle¹⁴. La liaison entre les services et les bases de données n'est pas envisagée, si ce n'est le fait que la base de données cadastrale sera consultable par les services communaux (et non pas modifiable directement).

La priorité dans la mise en œuvre du Code a été donnée à la réalisation rapide et à peu de frais (*fast and cheap*) du cadastre national, conduisant à un glissement de la réforme d'un objectif initial d'unification des statuts fonciers à un objectif d'unification d'une base de données foncières et de modernisation de l'administration foncière (Lavigne Delville, 2019). Les processus en cours le reflètent. Ainsi, les principaux efforts ont porté sur : la collecte des données cadastrales existantes auprès des communes et des géomètres principalement (relatives au lotissement et à l'affirmation des conventions de vente) ; la collecte des données relatives à la propriété légale (le TF) comme à la propriété présumée ; et la réalisation des enquêtes dans les « zones dépourvues d'information » (protocole pilote de collecte de données testé dans dix arrondissements de quatre communes début 2021 : Bohicon, N'Dali, Sakété et Tori-Bossito). En parallèle, l'ANDF a mis en place les procédures de confirmation des droits fonciers pour la transformation des situations de fait (propriété présumée) en situation de droit (titre foncier), avec un travail sur les solutions

techniques (applications eTerre, eFoncier), le recrutement du personnel, la réduction des délais (théoriquement 120 jours) et la réduction des coûts.

Des obstacles subsistent à une généralisation du TF : les coûts et délais restent prohibitifs pour la majorité des Béninois ; en particulier, les frais de géomètres restent élevés (environ 300 000 F CFA, en fonction de la taille de la parcelle et des données préexistantes). La capacité de l'administration foncière à faire face à un flux important de demandes de TF en 2023 ne semble pas anticipée. Dans les faits, la demande en TF reste peu élevée¹⁵, rappelant les programmes des décennies précédentes de transformation de titres de propriété présumée en TF au succès mitigé faute de demandes. On peut faire l'hypothèse que, à ce stade, les demandes viennent essentiellement des catégories les plus nanties et les mieux informées de ces nouvelles dispositions, et les plus agiles avec les procédures en ligne désormais requises, bien que des campagnes de communication aient été réalisées (par exemple émission radio en langue locale, affiche de vulgarisation, etc.). Enfin, le Code prévoit qu'en l'absence d'un TF, pour ne pas retarder une vente, un « certificat d'appartenance » peut être délivré, d'une durée de validité d'un an (art. 17), rendant moins impératif la confirmation des droits. Ces éléments laissent penser que la mise en œuvre de la réforme s'oriente vers un cadastre centralisant l'information foncière et garantissant la sécurité des transactions foncières sur des parcelles aux statuts juridiques variés, plutôt que vers l'objectif de généralisation du TF à court terme (Mekking *et al.*, 2021).

La situation de transition crée finalement des incertitudes et des flous sur les conduites à tenir du côté des acquéreurs comme des communes¹⁶, et elle est loin de susciter un afflux de demandes de confirmation des droits fonciers, selon les dires de l'administration de l'ANDF.

ENCADRÉ 3

L'assainissement des opérations de lotissement

Les opérations de lotissement frauduleuses au Bénin ne sont pas un sujet récent (Kakai, 2014) : rétention lucrative de l'information par les géomètres, attribution des réserves foncières publiques aux élus et aux hommes influents de la localité, accaparement de parcelles par les géomètres, etc. Plusieurs initiatives ont été prises ces dernières années pour réguler ce qui constitue une opération centrale de l'aménagement urbain au Bénin. En 2015, le précédent gouvernement prenait un arrêté interministériel¹⁷ permettant de clarifier la différence entre lotissement (sur un terrain nu d'un seul tenant) et opérations foncières urbaines de remembrement (déjà morcelées), et de préciser les démarches préalables à réaliser, notamment l'autorisation préfectorale.

Le gouvernement Talon s'engage aussi dans « l'assainissement » des opérations de lotissement et de remembrement, avec la mise en place d'une commission sous l'égide du ministère du Cadre de vie. Les opérations ont même été suspendues quelques mois en 2016. Une

.../...

étude a permis de classer les opérations en cours en quatre catégories (opérations autorisées, non autorisées, autorisées dans des zones impropres à l'habitation, et réalisées en extension) et d'établir une feuille de route pour leur achèvement. Un comité interministériel de mise en œuvre est sur pied depuis juillet 2021, ainsi qu'un comité technique national (formé de membres du comité interministériel et de « professionnels de grande probité ») et départemental, soutenant la mairie dans la clôture des opérations. Des sanctions lourdes (prison) ont été prises contre deux précédents maires de Abomey-Calavi (commune aux très nombreux litiges fonciers) et plusieurs géomètres.

Mobilisations et contestations face à une récupération en force du foncier par l'État

Au-delà des papiers fonciers, l'action publique de l'État en matière d'urbanisation se démarque des périodes antérieures par un volontarisme et une échelle sans précédent. L'État fait usage de la force pour récupérer le foncier. Pour mettre en œuvre ces ambitions, des procédures de déclaration d'utilité publique et d'expropriation ont été renforcées par la loi 2017-15 complétant et modifiant la loi 2013-01 portant Code foncier et domanial (Dato Agbegnido, 2021). Des montants d'indemnisation sont actés en Conseil des ministres, bien en deçà des prix d'achat et des valeurs actuelles des terrains concernés. Des expropriations sont en cours sur le site de la zone industrielle de Glo Djgbé, des opérations de déguerpissement de l'espace public sont régulièrement menées par la police, et les habitations et commerces sur la plage sur le secteur de la route des Pêches ont été détruits¹⁸. Face à cette action publique volontariste et radicale dans ses méthodes (matraques et bulldozers), peu de contestations sont audibles. Quelques mécontentements sont relayés par les associations de développement concernant le montant des indemnités d'expropriation, sans grand impact ; les récents emprisonnements ayant refroidi les velléités des associations locales de développement et des syndicats.

Deux mobilisations citoyennes sont cependant identifiées. La première porte une revendication environnementale, et est menée par un ensemble d'associations et de militants face au projet de la route des Pêches¹⁹. Ses actions ont permis de développer une vision alternative au projet gouvernemental de la route des Pêches, intégrant les dimensions environnementales et sociales (notamment le maintien sur place des populations de pêcheurs). La seconde mobilisation est urbaine et revendique le droit au logement. Elle est menée par la récente Fédération des habitants des taudis/bidonvilles au Bénin, basée à Ladjé et au quartier Toyoyomé, soutenue par l'ONG nigériane Justice and Empowerment Initiatives (JEI) et le réseau de Slum/Shack Dwellers International (SDI). La Fédération a mené une campagne de médiatisation et de contestation du déguerpissement des habitants de Xwladodji (quartier sur les bords de la lagune dans le centre de Cotonou) sur les réseaux sociaux avec une visibilité non négligeable²⁰. La jeunesse de la Fédération et son faible ancrage en dehors de son quartier d'origine ne lui donnent pas une importante force de frappe. Les plus récentes opérations de déguerpissements (comme à Fidjrosse et Fiyegnon) n'ont ainsi pas fait l'objet d'une campagne médiatique.

Conclusion : enjeux socioéconomiques et environnementaux des dynamiques de conversion des usages des sols

Ces transformations progressives des quartiers périphériques par les dynamiques d'un marché foncier local soulèvent des enjeux qui nous semblent essentiels et peu traités par les politiques publiques.

L'enjeu des moyens d'existence des familles rurales, pour lesquelles les ventes de parcelles constituent le principal moyen de faire face aux dépenses importantes, en l'absence d'offre de crédit adapté. L'attractivité des activités agricoles semble s'affaiblir, notamment en raison d'une imprévisibilité de la production liée aux changements climatiques. En somme, les finances domestiques de ces familles autochtones modestes constituent un maillon essentiel des dynamiques d'urbanisation (souvent largement absent des réflexions sur la planification)²¹. Ces acteurs participent pleinement aux transformations des territoires métropolitains, en s'engageant dans des stratégies de constitution/revente d'un patrimoine foncier malléable, mis au service des besoins en liquidités, qui peut aller assez loin dans les périphéries urbaines, sans transformation d'usage visible dans le paysage. Ils « préparent le terrain » pour des conversions d'usage futures.

À l'autre bout du spectre, les investisseurs et la diaspora accaparent les parcelles rendues attractives par les nouvelles infrastructures (en particulier les routes bitumées), en utilisant leurs moyens financiers et les récentes dispositions juridiques du Code foncier pour sécuriser rapidement les parcelles²².

Ces logiques financières « du bas », menées par des acteurs individuels, parcelle par parcelle, entraînent des transformations territoriales potentiellement rapides et majeures, notamment lorsqu'elles sont activées par les politiques publiques à l'instar de ce que l'on constate à Togbin, dont la bande sablonneuse a été bétonnée en moins de deux ans. Il semble ainsi que les changements d'usage des sols sont anticipés, prêts à être effectués, bien avant l'arrivée effective des attributs de la ville, d'un peuplement dense et d'un aménagement urbain, rendant difficile tout exercice de protection environnementale ou de terres agricoles.

BIBLIOGRAPHIE

- Adegbinni, A. (2015). *Production foncière et patrimoine socio-culturel au Bénin : cas des communes d'Adjarra et d'Avrankou*. Université de Bretagne occidentale - Brest.
- Adegbinni, A. (2018). Les terres sacrées, nouveaux fronts d'urbanisation au Bénin. *Les Cahiers d'Outre-Mer*, 278.
- Adegbinni, A., Chabi, M., & Blalogoe, P. C. (2019). Typologie des lotissements et implication des bénéficiaires à l'aménagement foncier de leur territoire au Bénin : cas de la région d'Adjarra et d'Avrankou. *Revue Espace Géographique et Société Marocaine*, 26, p. 169-190.
- Adjahouhoue, L. (2013). *Dynamiques sociales autour du foncier péri-urbain de Cotonou au Bénin : logiques des acteurs et vulnérabilité sociale*. Thèse de doctorat en socio-anthropologie, Université d'Abomey-Calavi.

- Charles-Dominé, J. (2012). *Enjeux et dynamiques de l'information géographique dans la gouvernance des territoires urbains du sud-Bénin. Le registre foncier urbain, un nouvel outil et ses pratiques à l'heure de la décentralisation*. Thèse de doctorat en géographie, Université d'Aix-Marseille.
- Choplin, A. (2019). Produire la ville en Afrique de l'Ouest : le corridor urbain de Accra à Lagos. *L'Information Géographique*, 83(2), p. 85-103.
- Choplin, A. (2020). *Matière grise de l'urbain : la vie du ciment en Afrique*. Genève, MétisPresses.
- Comby, J. (1997). La gestation de la propriété. In M. Falque et M. Massenet (Eds.), *Droits de propriété et environnement*. Paris, Dalloz, p. 275-284.
- Comby, J. (1998). *Rapport sur la réforme du droit foncier au Bénin*.
- Coquery-Vidrovitch, C. (1993). *Histoire des villes d'Afrique noire. Des origines à la colonisation*. Paris, Albin Michel.
- Dato Agbegnido, H. (2021). *La ville par décret : Foncier et logements sociaux en périphérie de Cotonou au Bénin*. Mémoire de master universitaire en développement territorial, option Développement territorial des Suds, Université de Genève.
- Georg, O. (2006). *Pouvoirs locaux et gestion foncière dans les villes d'Afrique de l'Ouest*. Paris, L'Harmattan.
- Glele, G. A. (2014). *La périurbanisation et les dynamiques foncières sur le plateau d'Allada (Sud-Bénin) : l'espace témoin de la commune d'Abomey-Calavi*. Université d'Abomey-Calavi.
- Kakai, S. H. F. (2014). La corruption foncière dans la dynamique de l'action publique au Bénin. *Africalex*.
- Lassissi, S. A. (2006). *Comprendre le foncier béninois*. Porto-Novo, Centre national de production des manuels scolaires.
- Lavigne Delville, P. (2018). *Les marchés fonciers ruraux au Bénin. Dynamiques, conflits, enjeux de régulation*. Pôle Foncier Montpellier.
- Lavigne Delville, P. (2019). *History and Political Economy of Land Administration Reform in Benin*. Economic Development & Institutions.
- Mekking, S., Kougblenou, D. V., & Kossou, F. G. (2021). Fit-For-Purpose Upscaling Land Administration – A Case Study from Benin. *Land*, 10(5), 440. doi:10.3390/land10050440
- Mondjannagni, A. C. (1977). *Campagnes et villes au Sud de la République Populaire du Bénin*. Thèse de doctorat d'État en géographie, Université Paris VII, Paris, La Haye, Mouton.
- Ouedraogo, H. M. G. (2011). De la connaissance à la reconnaissance des droits fonciers africains endogènes. *Études rurales*, 187(1), p. 79-93.
- Pescay, M. (1998). Transformation des systèmes fonciers et « transition foncière » au Sud-Bénin. In Lavigne Delville, P. (ed.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*. Paris, Karthala, p. 131-156.
- Simonneau, C. (2015). *Gérer la ville au Bénin. La mise en œuvre du Registre foncier urbain à Cotonou, Porto-Novo et Bohicon*. Thèse de doctorat en aménagement, Université de Montréal.
- Simonneau, C. (2017). Stratégies citadines d'accès au sol et réforme foncière au Bénin. La pluralité comme enjeu ? *Métropolitiques*, 16 janvier 2017.
- Sotindjo, S. D. (2009). *Cotonou : L'explosion d'une capitale économique, 1945-1985*. L'Harmattan.

NOTES

1. Ce document se base sur un ensemble de travaux sur les dynamiques foncières dans le sud du pays, en particulier sur des enquêtes de terrain dans la commune d'Abomey-Calavi et le travail de postdoctorat de Adeothy Adegbinni à Adjarra et Avrankou. À Abomey-Calavi, deux sites ont été étudiés par des enquêtes auprès des habitants, en collaboration avec Hugh Dato : Togbin Daho et Allansankomey (40 personnes ou représentants de famille ou de ménage interrogées). Des entretiens ont également été menés auprès de structures publiques et d'experts des programmes d'aménagement et de la réforme foncière. Enfin, des agences immobilières locales ont été interrogées, l'observation de l'offre de parcelles à vendre se poursuivant à partir des annonces en ligne (Facebook).
2. Le régime foncier traditionnel au Bénin fait de la terre un bien sacré, selon les croyances voduns particulièrement prégnantes dans le sud du pays. Selon Mondjannagni (1977, p. 162), la terre est le vodun interethnique par excellence (la terre est identifiée à Sakpata, l'aîné des dieux dans la mythologie adja-fon et à Tchankpana dans la culture yoruba). La terre est inaliénable et ne peut faire l'objet de propriété privée. Elle est gérée par un chef de terre, à la fois médiateur divin et gestionnaire des terres. Ce dernier attribue aux familles ou aux étrangers se présentant à lui les terres à défricher pour une nouvelle installation. Il n'est jamais propriétaire de la terre, mais il en est le propriétaire délégué ou le gérant.
3. Dans la suite du texte, le mot « propriétaire » désigne ainsi le propriétaire présumé.
4. Cette procédure fait référence à l'ancien droit colonial : le décret du 2 mai 1906 instituant un mode de constatation écrite des conventions passées entre indigènes. Avant la décentralisation de 2003, l'affirmation était gérée par les sous-préfectures ou circonscriptions urbaines (entités déconcentrées).
5. Dans les villes principales (Cotonou, Porto-Novo), il s'est bien agi de la réorganisation des quartiers urbanisés, notamment dans les années 1980-1990. Dans les villes secondaires et plus récemment, on lotit littéralement la brousse, déjà morcelée et vendue par les propriétaires coutumiers, mais peu occupée par des constructions (les propriétaires présumés attendant la sécurité par le lotissement avant d'investir dans une construction).
6. Ainsi les principaux projets de la SIMAU-SA (Société immobilière d'aménagement urbain) sont des grands équipements et des grands projets, majoritairement en PPP : programmes de 20 000 logements sociaux, marché de gros métropolitain (pôle agroalimentaire de l'agglomération du Grand Nokoué), hôpital de référence, cité administrative, cité ministérielle, nouveau siège de l'Assemblée nationale. Un important programme d'asphaltage a marqué le premier mandat également.
7. Compte rendu du Conseil des ministres du 29 avril 2020. Un plan indiquant les coordonnées géographiques d'implantation de ce nouveau périmètre de l'Institut géographique national, datant de décembre 2019 (3 259 hectares) mais non visé, circule parmi les acteurs du foncier (il a été récupéré sur le terrain au sein d'une agence immobilière ayant pignon sur rue dans le secteur de Togbin).
8. Il peut exister au préalable des « ventes » à l'intérieur des familles, non nommées comme telles mais consistant en un transfert de terres avec échange d'argent.
9. Voir enquêtes de terrain à Allansankomey, arrondissement de Ouédo, commune d'Abomey-Calavi, avec Hugh Dato (juillet-août 2021).
10. Nous identifions les premières agences vers 2012-2013 lors d'enquêtes de terrain. Choplin (2020) indique que les agences rencontrées lors de ses enquêtes de terrain (2016-2018) ont une clientèle composée de la diaspora pour environ 60 à 75 %.
11. Enquêtes de terrain, quartier Togbin, juillet-août 2021, 20 parcelles enquêtées.
12. Déjà repéré par Charles-Dominé (2012) dans la zone ouest de l'agglomération de Cotonou.

13. Elles peuvent également être contresignées par le chef de quartier (ou de village en milieu rural) et par le chef d'arrondissement. Ces pratiques ont été interdites dans certaines communes (exemple de Bohicon), et de fait moins fréquentes ces dernières années.
14. La ligne de partage réside, selon les personnes de l'ANDF interrogées, dans le fait que l'État a comme prérogative la garantie de la propriété (juridique), tandis que la commune reste compétente en matière d'aménagement du territoire.
15. En janvier 2021, 60 000 TF avaient été délivrés sur 5 millions de parcelles estimées dans le pays, soit 1,2 % de couverture nationale (Mekking *et al.*, 2021). Soit un chiffre légèrement supérieur à celui annoncé par Comby en 1997.
16. Comme en témoignent les questions à ce sujet lors de l'Atelier national sur le cadastre (14-15 juillet 2021, Grand Popo).
17. Arrêté n° 038 portant définition des prescriptions minimales à observer en matière d'opérations de lotissement et d'opérations foncières urbaines de remembrement en république du Bénin. Il permet d'actualiser le seul texte existant à ce sujet qui datait de 1996 (arrêté n° 23 du 22 octobre 1996, définissant les prescriptions minimales à observer en matière de lotissement).
18. Déguerpissements menés entre l'aéroport et le carrefour Fin Pavé en septembre 2021. Les déguerpissements annoncés en mai 2021 concernant le secteur Fidjrosse (plage Jacquot) ont été reportés. Le gouvernement annonce un relogement dans un secteur au nord de la route bitumée (selon un article paru dans *Visages du Bénin*, mai 2021) et des concessions concernant les restaurants (maquis).
19. Mobilisation relayée sur : <https://beninbeach.wordpress.com> (maquettes, documentation des dimensions environnementales, sociales et écotouristiques existantes sur la route des Pêches).
20. Campagne vidéo « Azan Aton » (littéralement « Trois jours », correspondant au délai laissé aux populations pour quitter les lieux) en septembre 2019 sur Instagram et Facebook : 15 000 vues de la vidéo sur Facebook Watch (et une pétition en ligne « Non à l'Expulsion Forcée des Habitants des Berges de Cotonou », 285 signataires).
21. Cette piste de réflexion rencontre tout de même certains défis méthodologiques, notamment pour obtenir les informations sur les sommes en jeu et les localisations exactes des investissements fonciers.
22. Les demandes récentes de TF sont particulièrement nombreuses vers Fidjrosse et Togbin, le long de la route des Pêches nouvellement bitumée.

Cotonou (Bénin)

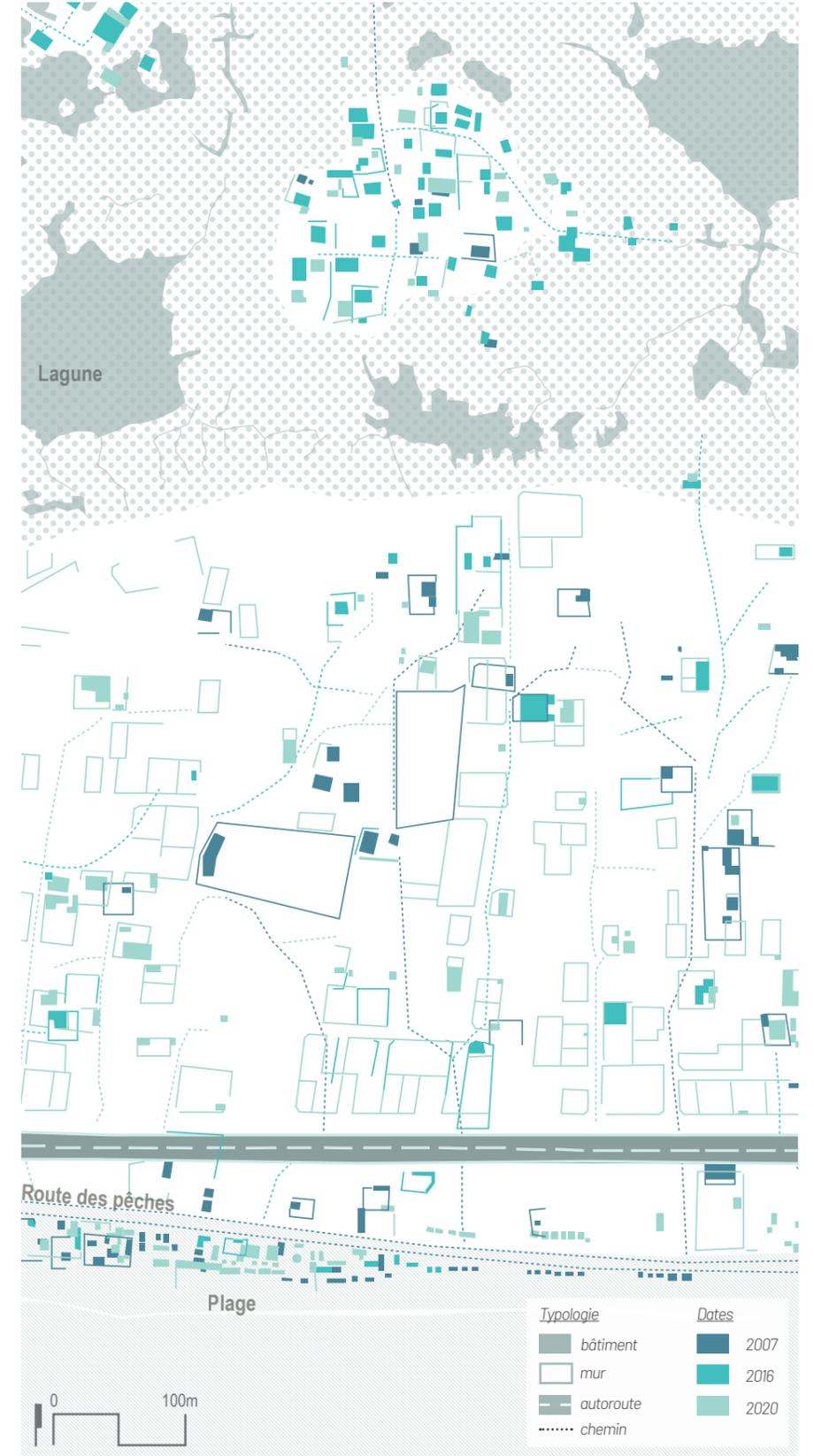
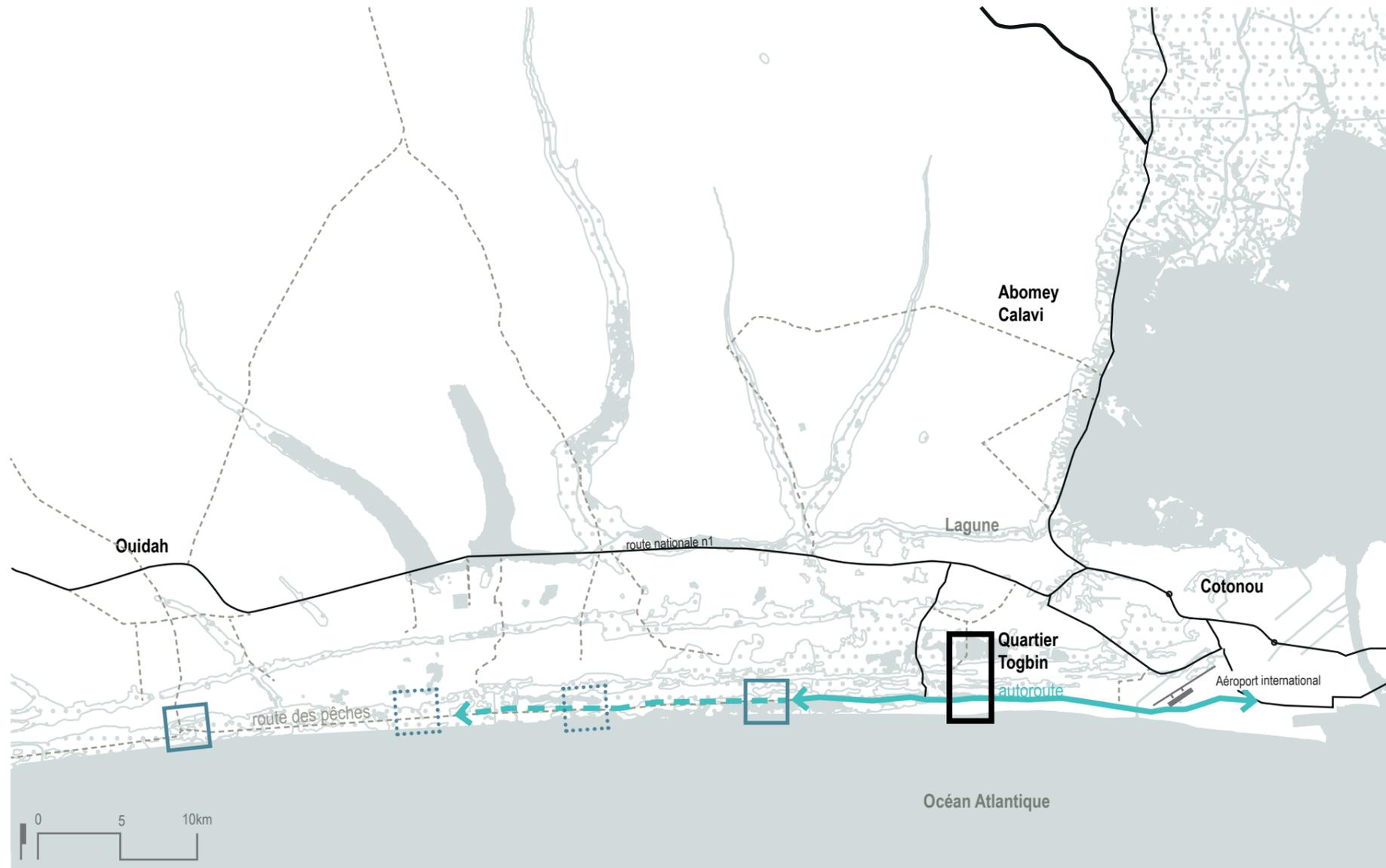
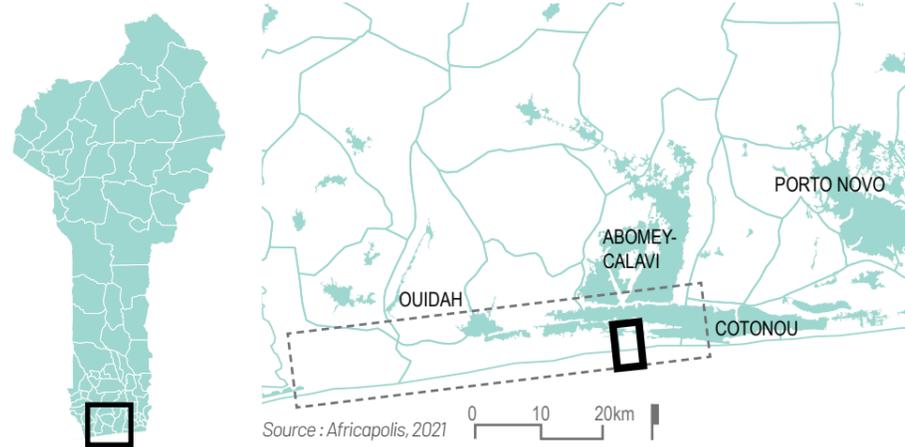
La parcellisation du foncier, l'exemple du quartier Togbin aux portes de Cotonou, une recherche de Claire Simonneau

La conversion des usages des sols dans le sud du Bénin renvoie à un marché foncier rural et périurbain ancien et dynamique, alimenté par d'une part, une offre importante et accessible en terrains coutumiers, et d'autre part une demande stimulée par la croissance démographique, l'importance sociale de posséder une parcelle de terre et, enfin, la fonction d'épargne du foncier, centrale dans l'économie des ménages depuis les années 1990. Cette pression foncière s'exerce de manière particulièrement accrue sur la bande littorale à l'ouest de Cotonou, objet de grands programmes d'aménagement routier et touristique de haut de gamme, dont les chantiers sont en cours.

des conversions sous l'influence directe du projet-vitrine de la route des Pêches, mais selon des processus ordinaires du marché foncier périurbain, basé sur les transactions foncières semi-formelles entre particuliers. La sortie du site du périmètre d'utilité publique, a activé ces dernières années une conversion d'usage du sol spectaculaire, matérialisée par les clôtures récemment érigées, et d'innombrables chantiers au milieu d'un paysage encore parsemé de cocoteraies et de petit maraîchage.

Ces nouveaux développements urbains posent de sérieuses questions environnementales quant au devenir de cet écosystème entre océan et lagune et semblent poser les bases d'une fragmentation sociospatiale à venir.

Le focus mis sur le quartier de Togbin permet de prendre la mesure de la rapidité et de l'ampleur



Conversions foncières et économie des micro-lots

Bahour

Éric Denis

La recherche sur le foncier en Inde focalise son attention sur les grands projets, les questions d'accaparement, d'expropriation et de conversions massives des usages du sol par le secteur immobilier, les infrastructures, l'industrie et les activités extractives. En revanche, la manière dont les habitants, les acteurs ordinaires, acquièrent des parcelles et les détournent de leur usage antérieur dans une perspective de capitalisation, d'habitation ou de développement d'activités économiques, qu'il s'agisse de terres cultivées, de communs ou de zones environnementalement sensibles, n'est guère documentée. Pourtant, il s'agit d'une dynamique de très grande ampleur qui reste mal identifiée.

Brève histoire de la recherche sur les transformations foncières en Inde

Les travaux sur les questions foncières en Inde sont abondants. Après l'indépendance, ils traitaient essentiellement de la réforme agraire et des modalités de redistribution du foncier très inégales selon les régions. Les réflexions sur l'héritage légal colonial, la diversité des formes de propriété à l'échelle du sous-continent et la réforme du droit de propriété étaient alors très riches. Ces travaux constituent des références jusqu'à aujourd'hui. Il faut aussi compter avec une tradition plus historique de recherche qui interroge les disparités régionales dans la fabrique de la propriété

individuelle du sol, la possession coutumière, plurielle et partagée ayant longtemps été la norme à côté des domaines princiers. Les réformes agraires post-indépendance et les redistributions ont également fait l'objet de travaux importants.

Avec la libéralisation économique dans les années 1990, l'attention s'est davantage portée sur les grands projets d'infrastructures, barrages et routes en particulier. L'évolution de la notion d'intérêt public et les questions d'expropriation, de consentement, d'indemnisation et de résistance font l'objet d'une abondante littérature, notamment en ce qui concerne les zones économiques spéciales, les corridors et plus récemment les *smart cities*. La consolidation de périmètres industriels ou dédiés à l'immobilier est de plus en plus le fait des acteurs privés eux-mêmes accompagnés d'intermédiaires locaux, alors que les acteurs étatiques fédéraux et régionaux agissent beaucoup moins directement dans l'assemblage de périmètres à industrialiser ou urbaniser.

Dès lors, l'idée d'accaparement et d'injustice dans les modalités d'expropriation stimule des recherches importantes qui mettent en évidence l'importance des populations privées de leurs biens et déplacées sans guère de compensation. Ces travaux font écho aux recherches sur les modalités d'intervention dans les slums. Ils soulignent également les injustices et les exclusions dans la mise en œuvre des politiques de réhabilitation in situ, les déplacements forcés vers les très grandes périphéries et la violence des évictions.

En parallèle se consolide un champ de recherche qui s'intéresse à l'essor rapide du secteur immobilier et à la manière dont les promoteurs ont accès au foncier depuis la libéralisation économique et plus particulièrement après 2000. Les différents outils mis en œuvre pour valoriser le foncier dans les opérations de développement urbain et de transport (*land sharing*, *land value capture*, notamment) sont aussi étudiés. Enfin, émerge une nouvelle littérature sur les conséquences environnementales de l'exploitation foncière incontrôlée et sur la personnalisation juridique du sol.

À présent, en ce qui concerne les contextes urbains et périurbains, l'accent est donc mis, d'une part, sur l'étude des grands projets impliquant des acteurs privés articulés à l'action publique et, d'autre part, sur la production non maîtrisée de l'habitat populaire, les slums, et les politiques visant leur résorption. Pour l'essentiel, en Inde, l'analyse critique des transformations foncières s'attache à la fois à souligner la marchandisation et la financiarisation du sol, et son accaparement exclusif dans une perspective spéculative par des acteurs dominants soutenus par la puissance publique, les institutions fédérales et régionales.

La conversion populaire du sol et la crise agricole : la fabrique du consentement

Dans le contexte indien, la propriété foncière pourrait être devenue un horizon d'accumulation plus attractif que l'exploitation de la force de travail. Cette transition de la valeur « sol » coïncide avec une disponibilité en capital significative, un effondrement de l'emploi dans une agriculture en transition, plus intensive, mais aussi en crise (changement climatique, raréfaction des ressources en eau souterraines, drainage altéré par les grands projets d'infrastructures, incertitudes interannuelles croissantes des moussons, baisse des rendements, augmentation du coût des intrants comme de la force de travail et stagnation des prix sur les marchés). La situation d'asymétrie voire le désarroi des petits propriétaires-exploitants obligent à penser que leur volonté de vendre leur propriété

foncière est fortement contrainte par une dégradation sociale, économique et environnementale qui est le produit d'années de négligence du secteur agricole et de destruction du capital naturel par les acteurs publics et privés de la transition économique. La cession volontaire de sa propriété par le paysan n'est pas réductible à l'acceptation d'un prix juste sur un marché libre. Autrement dit, la question ne peut être réduite au rapport entre des paysans souhaitant vendre leurs terres et des promoteurs souhaitant les acquérir en s'accordant sur un prix juste. La situation est contrainte et asymétrique. Elle passe par la dépréciation du sol agricole et de son exploitation. En outre, les destructions d'emplois dans le secteur agricole n'impliquent pas que les paysans rejoignent un prolétariat recherché par l'industrie comme dans une logique révolue d'accumulation primitive. En effet, la croissance de l'Inde est portée davantage par sa transition vers le secteur tertiaire que par son secteur industriel. On y parle de croissance économique sans création emplois – et plus encore sans emplois non qualifiés.

Dès lors, les petits propriétaires, pour une part significative d'entre eux, participent directement à la mise sur le marché de leur foncier, notamment dans une perspective de moindre dépréciation de sa valeur marchande. Ils participent ainsi activement à la marchandisation du sol en commercialisant, souvent avec des intermédiaires locaux, tout ou partie de leur exploitation subdivisée en très petits lots destinés à l'habitat. Ils se lancent dans la promotion non autorisée de lotissements de logements individuels. La commercialisation se fait souvent à crédit, quand un promoteur n'achète pas le bien (il convainc le paysan de vendre à son profit ou l'associe à la transaction) et organise lui-même la vente des micro-lots – des lots entre 100, 150, voire 200 m². Les modestes acheteurs s'inscrivent également dans un achat spéculatif, centré sur la valeur d'échange du bien acquis plutôt que sur un projet d'usage immédiat, de type résidentiel. Il s'agit de consolider ou de générer un pécule à l'abri de l'inflation dans la perspective du mariage d'une fille et donc d'une dot, de pouvoir faire face à la maladie ou de financer les études des enfants...

Ces micro-transformations des usages du sol font clusters et deviennent massives. Elles amènent des villages à perdre une grande partie de leur finage agricole ; des terres irriguées où pouvaient être obtenues jusqu'à trois récoltes de riz par an sont stérilisées au profit d'un assemblage de petits lots, vaguement délimités et laissés en friche. Parfois, la couche arable supérieure du sol est vendue aux briqueteries, rendant le changement d'usage irréversible. Cette puissante dynamique de conversion n'a fait l'objet que de quelques recherches éparses. Il faut compter notamment avec les travaux pionniers de Vijayabaskar sur cette question. Ces conversions foncières s'observent sur les franges périurbaines pionnières, tant sur les marges des grandes métropoles que sur celles des villes secondaires et des bourgs, voire aux abords de localités rurales à l'écart des grands axes d'investissement. Ce besoin spéculatif ou de thésaurisation populaire est à satisfaire en tout point, comme l'est la difficulté à tirer un revenu raisonnable de l'exploitation agricole du sol. L'idée que la ville adviendra ici comme ailleurs, que le lotissement sera habité un jour et que donc le lot acquis prendra de la valeur, fonctionne comme un mantra stimulant les subdivisions et les chaînes de transaction de lots en friche qui changent de main au gré des aléas de la vie familiale. Le crédit formel demeure accessible pour une grande majorité des Indiens (qui ne disposent pas de contrat de travail ; si, en 2020, 80 % des familles indiennes disposent d'un compte de dépôt, 48 % de ces comptes sont inactifs depuis au moins douze mois). La possession d'un lot permet ensuite de l'utiliser comme bien collatéral et d'obtenir un crédit hypothécaire éventuellement auprès d'une banque, mais surtout auprès d'un usurier. Ces usuriers sont eux-mêmes des propriétaires fonciers qui monétisent leur capital foncier tout en restant

dans la sphère de la propriété foncière qui est souvent associée à leur appartenance de caste (les Reddiyars, les Chettiars et plus récemment les Vanniyars sont ainsi les castes les plus souvent associées à la propriété du sol et au commerce de l'argent dans les villages du sud de l'Inde).

La pandémie est, depuis mi-2020, un facteur majeur d'accélération des transactions quasi-monétaires des documents de propriété relatifs à ces lots, alors que de nombreuses familles modestes doivent faire face à des frais d'hospitalisation très élevés en l'absence d'assurance maladie. La propriété circule. Des usuriers informels se saisissent également de ces opportunités – ils ont la capacité de transférer la propriété à leur profit en cas de défaillance de remboursement. La propriété change de mains, mais l'usage des lots n'évolue pas – ils restent en friche, en devenir. C'est une possibilité qui est achetée, un potentiel dont la valeur dépend d'une croyance partagée dans le devenir résidentiel et urbain du lieu, fût-il très reculé et difficile à viabiliser. Nous ne sommes plus loin dès lors d'une quasi-monnaie.

En 2016, près de 9 % de l'écoumène était occupé par l'espace bâti, résidentiel et d'activités, et par les infrastructures, soit 270 000 km². Cette surface artificialisée a crû de 45 % depuis 1960 quand la population a été multipliée par trois. L'expansion de l'occupation humaine non agricole et forestière s'est donc accompagnée d'une densification significative qui n'empêche pas à l'échelle de l'Inde que près de 12 240 km² aient été artificialisés depuis 1960 (l'équivalent de la surface totale de l'Île-de-France, mais représentant 0,4 % de l'écoumène du sous-continent indien). Environ 12 % de cette surface artificialisée est bâtie, soit 31 500 km². Ce bâti a été multiplié par trois en accord avec la croissance démographique qu'il accomode. L'étalement urbain est donc beaucoup moins important que dans de nombreux pays, notamment en Asie.

Les surfaces mises en friche, micro-parcellisées et commercialisées ne sont que très peu capturées par ces statistiques dans la mesure où elles ne sont pas reclassées en termes d'utilisation du sol. Elles demeurent des parcelles agricoles dans la mesure où ces subdivisions dans une perspective de construction ne sont pas autorisées. Parfois, simplement, sont-elles décomptées comme terres en jachères longues (*fallow land other than current fallow*) – une catégorie en sensible augmentation qui occupe à présent 3,7 % de l'écoumène. La surface cultivée en occupe 45,3 % ; une étendue stable depuis cinquante ans, du fait de la mise en culture d'une part significative des communs dédiés aux pâturages. Seule l'intensification des cultures permet à l'Inde d'accroître ses productions en lien avec l'extension des périmètres irrigués avant 2010. Près de la totalité de la surface agricole est récoltée plus d'une fois par an.

Cette agriculture intensive a atteint ses limites. Les sols épuisés par des rotations trop rapprochées, des moussons incertaines et l'épuisement des nappes phréatiques en raison du pompage excessif rendent l'exploitation agricole de plus en plus aléatoire alors que les prix des intrants induisent un fort endettement et que les prix de vente des productions sont structurellement trop faibles et volatiles.

La détresse du monde agricole pousse les petits propriétaires-exploitants à se séparer de leur bien. Une enquête du National Sample Survey en 2013 indiquait que 40 % des agriculteurs quitteraient le secteur s'ils trouvaient d'autres opportunités. Le morcellement de la propriété ajoute à la détresse des paysans. La taille moyenne des exploitations est passée de 2,28 hectares en 1970 à 1 hectare en 2020. Non viables, les petites exploitations deviennent un fardeau qui se traduit parfois, lorsque la conjoncture et la localisation le permettent, en un désir de vendre – mais contraint et forcé.

La question du consentement souvent mise en avant doit dès lors être repensée : l'absence de contestation massive et durable, à l'exception de cas emblématiques comme *l'usine Tata au West Bengal*, ne doit pas nous amener à penser que les paysans quittent l'agriculture et surtout leur propriété dans l'allégresse. Ils y perdent leur identité, alors que se joue la question fondamentale de la transmission et, dans le cas de l'Inde, des enjeux d'appartenance. Des identités de castes sont en effet associées à la propriété de la terre et à l'ancrage intergénérationnel dans le village. Avec l'abandon de la terre, il n'est pas simplement question de se détacher d'un lieu, mais il est aussi question de la désaffiliation avec un groupe, avec une communauté, ses alliances et ses solidarités. C'est une des raisons qui poussent une partie des paysans à vendre leur terre en gardant la maîtrise par sa commercialisation directe ou avec l'appui d'un intermédiaire et dans la perspective d'acheter du foncier ailleurs, pour l'exploiter à nouveau en espérant ainsi acquérir une exploitation plus grande donc rentable, ou encore pour le louer en fermage ou pour le commercialiser.

Étude de cas à Bahour

La localité que nous avons étudiée dans le cadre du programme, Bahour, est représentative de la déprise agricole forte que l'on observe en tout point en Inde. Commune rurale de l'État de Pondichéry dans le sud de l'Inde, elle est appelée le *ricebowl* de Pondichéry et est toujours perçue comme un centre nourricier particulièrement fertile. L'eau y est présente en abondance grâce à un des plus grands lacs qui collectent durant la mousson les eaux du vaste bassin-versant avant qu'elles ne se déversent dans le golfe du Bengale à deux kilomètres en aval. Bahour s'est imposée d'abord, après l'indépendance, comme un pôle de la révolution verte puis, plus récemment, comme le foyer expérimental de l'agriculture organique dans la région. Son finage presque entièrement irrigué a porté jusqu'à trois récoltes de riz par an avant que les coûts des intrants comme de la main-d'œuvre et les baisses de rendements n'induisent un retour à une agriculture plus raisonnée (et moins coûteuse) ou à l'abandon de l'exploitation du sol. Depuis le milieu des années 2000, plus d'un tiers des parcelles agricoles y ont été converties en projets résidentiels commercialisés sous forme de micro-lots fonciers individuels destinés à l'habitation.

Sa localisation entre les villes de Pondichéry (à 20 km) et de Cuddalore (à 13 km) rend ces biens particulièrement attractifs. Les acheteurs fixent ainsi leurs économies ou empruntent dans la perspective d'un gain spéculatif. Jusqu'à présent, la plupart des quelque 170 projets de complexes résidentiels recensés sont restés en friche, des terres extraites irrémédiablement à l'agriculture. La couche supérieure du sol est souvent vendue à des briqueteries et les canaux sont comblés.



Micro-lots individuels destinés à l'habitation et guérites de vente © E. Denis

BIBLIOGRAPHIE

- Baken, R. J. (2018). *Plotting, squatting, public purpose and politics: Land market development, low income housing and public intervention in India*. Routledge.
- Balakrishnan, S. (2019). *Shareholder Cities: Land Transformations Along Urban Corridors in India*. University of Pennsylvania Press.
- Balakrishnan, S., & Pani, N. (2020). Real estate politicians in India: Land, labour and vote banks in the Global South. *Urban studies*, p. 1-16.
- Chakravorty, S. (2013). *The Price of Land, Acquisition, Conflict, Consequence*. Oxford University Press, Delhi.
- D'Costa, A. P., & Chakravorty, A. (eds.) (2017). *The land question in India: State, dispossession, and capitalist transition*. Oxford University Press.
- Denis, E. (2017). Désirs de ville et convoitises foncières. *Métropolitiques*.
- Dinh, S. (2016). *Des rizières aux plots : conversion foncière et stratégies des acteurs locaux en Inde du Sud. L'exemple du village de Bahour, Pondichéry*. Mémoire de master en aménagement et urbanisme, Paris, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.
- Fairbairn, M. (2014). 'Like gold with yield': Evolving intersections between farmland and finance. *Journal of Peasant Studies*, 41(5), p. 777-795.
- Gajendran, V. (2016). Chennai's peri-urban accumulation of capital and environmental exploitation. *Environment and Urbanization Asia*, 7(1), p. 113-131.
- Halbert, L., & Rouanet, H. (2014). Filtering risk away: Global finance capital, transcalar territorial networks and the (un)making of city-regions: An analysis of business property development in Bangalore, India. *Regional Studies*, 48(3), p. 471-484.
- Jenkins, R., Kennedy, L., & Mukhopadhyay, P. (eds.) (2014). *Power, policy, and protest: The politics of India's special economic zones*. Oxford University Press.
- Joshi, A. (1991). *Plotting transformations - the illegal land subdivision process in Delhi, India*. Doctoral dissertation, Massachusetts Institute of Technology.
- Karaman, O., Sawyer, L., Schmid, C., & Wong, K. P. (2020). Plot by plot: Plotting urbanism as an ordinary process of urbanisation. *Antipode*, 52(4), p. 1122-1151.
- Lahiri-Dutt, K., Krishnan, R., & Ahmad, N. (2012). Land acquisition and dispossession: Private coal companies in Jharkhand. *Economic and Political Weekly*, 47(6), p. 39-45.
- Levien, M. (2012). The land question: special economic zones and the political economy of dispossession in India. *The Journal of Peasant Studies*, 39(3-4), p. 933-969.
- Levien, M. (2018). *Dispossession without development: Land grabs in neoliberal India*. Oxford University Press.
- Li, M. T. (2009). Exit from agriculture: A step forward or a step backward for the rural poor? *The Journal of Peasant Studies*, 36(3), p. 629-636.
- Magnaghi, A., & Bonneau, E. (2014). *La biorégion urbaine : petit traité sur le territoire bien commun*. Paris, Eterotopia France.
- Nielsen, K. B. (2018). *Land dispossession and everyday politics in rural Eastern India*. Anthem Press.
- Pandey, B., & Seto, K. C. (2015). Urbanization and agricultural land loss in India: Comparing satellite estimates with census data. *Journal of Environmental Management*, 148, p. 53-66.
- Raman, B. (2016). Reading into the politics of land: Real estate markets in the Southwest peri-urban area of Chennai. *Economic Political Weekly*, 51(17), p.76-84.

- Rawat, V. B., Bhushan, M. B., & Surepally, S. (2011). *The impact of special economic zones in India: A case study of Polepally SEZ*. International Land Coalition.
- Searle L., (2014), Conflict and Commensuration: Contested Market Making in India's Private Real Estate Development Sector. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(1), p. 60-78.
- Sud, N. (2020). Making the political, and doing politics: Unfixed land in an Amoebal Zone in India. *The Journal of Peasant Studies*, 47(6), p. 1348-1370.
- Vijayabaskar, M., & Menon, A. (2018). Dispossession by neglect: Agricultural land sales in Southern India. *Journal of Agrarian Change*, 18(3), p. 571-587.
- Vijayabaskar, M. (2020). Land questions in the 21st Century Postcolony. *Journal of Agrarian Change*, 20(4), p. 682-689.
- Sources du gouvernement :
<https://agriculturalextensionhome.files.wordpress.com/2021/07/agriculture-statistics-2020.pdf>
<https://aps.dac.gov.in/LUS/Public/Reports.aspx>
<https://krishi.icar.gov.in/index.jsp>

Bahour (Inde)

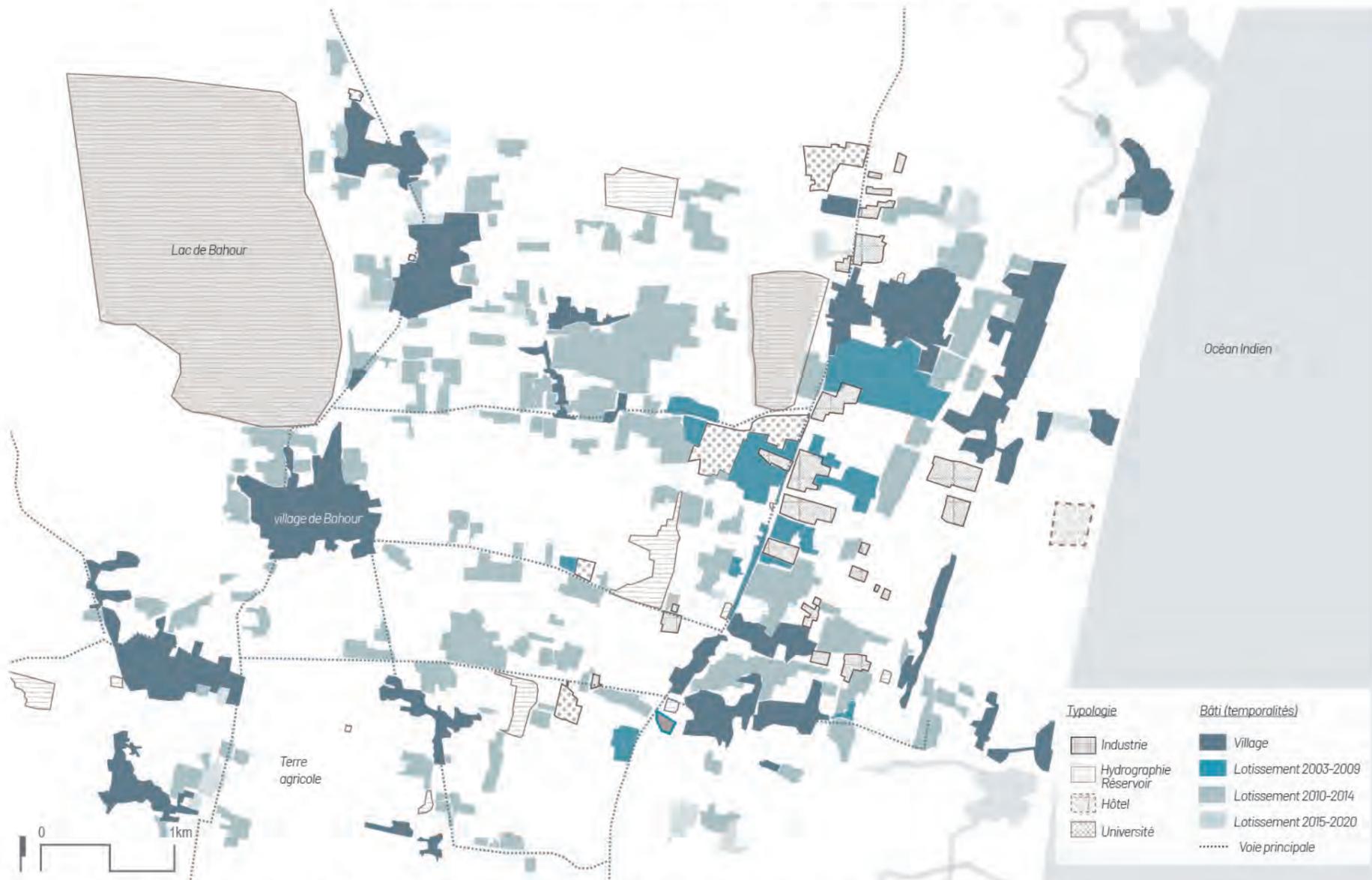
L'économie foncière des micro-lots dans le sud de l'Inde, une recherche d'Éric Denis



Bahour est une commune rurale de l'État de Pondichery dans le sud de l'Inde. Appelée le *ricebowl* de Pondichery, elle est perçue comme un centre nourricier particulièrement fertile. L'eau y est présente en abondance grâce à un des plus grands lacs du bassin. Elle est devenue également le foyer expérimental de l'agriculture organique dans la région. Son finage entièrement irrigué a porté jusqu'à trois récoltes de riz avant que les coûts des entrants comme de la main-d'œuvre et les baisses de rendements n'induisent un retour à une agriculture plus raisonnée ou à l'abandon de l'exploitation du sol. Depuis le milieu des années 2000, plus d'un tiers des parcelles agricoles ont été converties en projets résidentiels

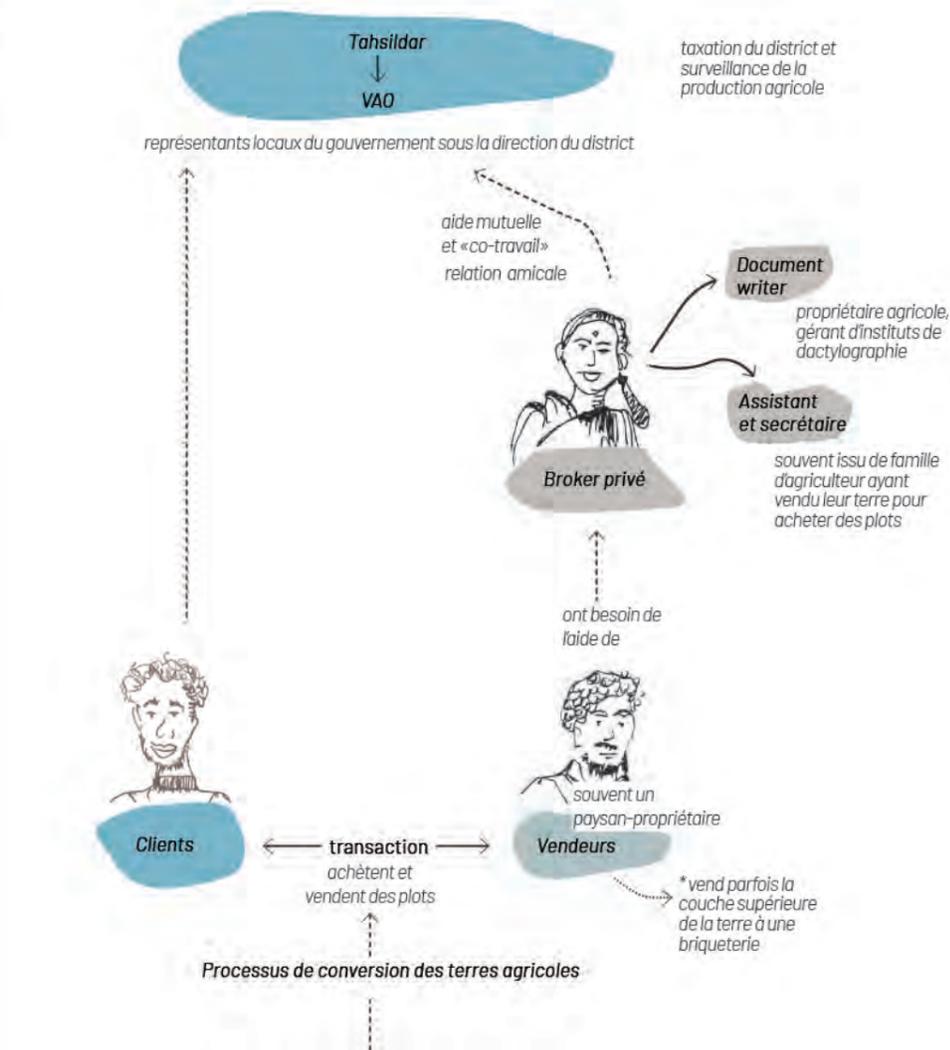
commercialisés sous forme de micro-lots individuels destinés à l'habitation. Sa proximité avec la ville de Pondichery (20km) mais également avec celle de Cuddalore (13 km) rend ces biens particulièrement attractifs. Les acheteurs fixent ainsi leurs économies ou empruntent dans la perspective d'un gain spéculatif. La plupart des quelques 170 projets de complexes résidentiels recensés sont restés en friche.

- Les plots occupaient 32 hectares en 2003, 140 en 2010, 250 en 2016 puis 340 ha en 2020.
- Bahour Revenue Village : 11 000 habitants en 2011, 9 000 en 2001, 8 000 en 1991.



Dynamiques de conversion des usages des sols - Diffusion de l'urbanisation aux alentours des villages sous forme de micro-lots individuels
Source : Google Earth pro 2021, données transmises par Éric Denis

2021
La plupart des quelques 170 projets de complexes résidentiels recensés sont restés en friche, rares sont les constructions présentes. Ces lots fixent une réserve financière qui sera mobilisée par revente pour un mariage ou suite à un problème de santé ou hypothéqué pour financer un autre investissement.



2000
Plus d'un tiers des parcelles agricoles ont été converties en projets résidentiels commercialisés sous forme de micro-lots individuels destinés à l'habitation.



Schéma des dynamiques de conversion des usages des sols - interconnaissance des acteurs locaux
Source : redessiné d'après le mémoire de Sonia Dinh, 2019, p. 77

Dynamique de conversion de l'usage des sols dans un village du Sud Comoé Djimini-Koffikro

Jean-Philippe Colin et Auréa Pottier

Cette note n'émane pas d'une recherche conduite spécifiquement sur la conversion d'usage des sols, la thématique ayant émergé en 2019 au cours de la première phase d'une étude longitudinale du type « retour sur un terrain ancien » (*restudy*), réalisée par le premier auteur de ce texte¹.

Le contexte de la production de cette note demande à être explicité. Un premier programme de recherche, conduit au début des années 1980, portait sur la mutation de l'économie de plantation villageoise en basse Côte d'Ivoire, dans une perspective agro-économique² (Colin, 1990). La recherche portait essentiellement sur un village, Djimini-Koffikro (DK), localisé à environ 80 km à l'est d'Abidjan dans ce qui était au début du XX^e siècle un *no man's land*, entre le royaume abouré de Bonoua et le royaume agni du Sanwi. La phase pionnière d'économie de plantation villageoise s'est échelonnée des années 1920 aux années 1950, avec l'arrivée de migrants de diverses origines (autres régions de la zone forestière ivoirienne, savanes ivoiriennes ou voltaïques).

Le dispositif d'investigation mis en place au début des années 1980 intégrait un levé exhaustif (à la boussole et au topofil), ce qui a permis d'établir une carte d'occupation des sols et une carte de la distribution patrimoniale de la terre, ainsi que la reconstitution de l'histoire de toutes les parcelles foncières du terroir depuis la fin de la phase pionnière, dans les années 1950, en documentant les achats-ventes, les héritages et les donations entre vifs.

L'une des raisons d'un investissement exhaustif, au long de trois années de terrain, venait du projet de construire un « observatoire localisé » pour saisir la dynamique de l'économie de plantation villageoise à travers des retours ultérieurs permettant d'asseoir l'analyse des dynamiques productives et foncières sur une base empirique ferme. Dans cette perspective, la nouvelle phase d'investigations engagée en 2019 (séjour de deux mois, en octobre-novembre) vise à mettre en perspective les dynamiques foncières, productives et sociales (en termes de fonctionnement des groupes familiaux) sur près de quarante années.

Les dynamiques d'occupation du sol

En termes d'occupation du sol, la perspective diachronique fait apparaître plusieurs phases (nous n'évoquerons pas ici les facteurs impulsant les dynamiques agricoles évoquées). La phase pionnière a été fondée (comme partout en Côte d'Ivoire forestière) sur les cultures du caféier et du cacaoyer. Cette phase pionnière prend fin dans les années 1950.

Dans les années 1970, les vieilles plantations de caféiers et cacaoyers commencent à être reconverties en palmeraies (palmier à huile sélectionné) et cocoteraies (sélectionnées et non sélectionnées). La culture de l'ananas de conserve est à cette époque introduite par une entreprise agroindustrielle.

Au début des années 1980, le caféier, le cacaoyer et le cocotier non sélectionné ont pratiquement disparu et constituent de fait des réserves foncières. L'ananas de conserve est alors en crise, mais une autre production d'ananas, pour l'exportation en frais, commence à se développer. L'intérêt pour le palmier à huile reste marqué, avec une forte dynamique d'expansion, et l'hévéaculture commence à être pratiquée.

Dans les années 1990-2000, la dynamique du palmier se maintient, l'hévéaculture connaît un essor remarquable et c'est alors l'âge d'or de l'ananas d'exportation, qui entre toutefois en crise radicale au début des années 2010, avec une quasi-disparition du terroir.

En 2019, on peut faire les constats d'un maintien de la dynamique du palmier, de la fin de l'engouement pour l'hévéaculture (voire de l'abattage de plantations encore productives), d'un renouveau remarquable de la culture de l'ananas (essentiellement pour la production de jus) et – c'est évidemment ce qui justifie cette note – d'une véritable « explosion » de lotissements (le village lui-même ayant été loti en 1980) ou de projets de lotissements, en particulier le projet « Djimini-Koffikro ville nouvelle ».

Pour apprécier cette dynamique de lotissement, nous avons croisé les données d'enquêtes de 2019 (qui ont actualisé, en déclaratif, l'occupation du sol pour l'ensemble des patrimoines fonciers du village) avec une image satellitaire (image satellite Pléiade du 6 mars 2021) permettant d'établir une cartographie de l'occupation du sol du terroir à cette date. Cette carte a pu être comparée avec celle dressée en 1983, après digitalisation de cette dernière³. Notons que l'image satellitaire ne permet pas d'identifier tous les lotissements : les constructions commencent à peine à sortir de terre, les lotissements étant très récents, et de nombreuses parcelles loties sont encore cultivées en faire-valoir direct (avec par exemple des plantations d'hévéa pas encore abattues et encore en exploitation) ou en faire-valoir indirect (contrats de location ou de métayage pour les cultures du manioc ou de l'ananas). Les informations de l'enquête de 2019 ont donc été reportées sur la carte issue de l'image satellitaire de mars 2021.⁴

La dynamique de lotissement : le constat

Les données de 1983 et de 2021 font apparaître l'importance des lotissements récents comparativement à l'emprise du village dans les années 1980. Alors que l'emprise foncière du village était de 33 ha en 1983, la superficie lotie ces toutes dernières années est de 72 ha, et on a pu identifier 75 ha concernés par des projets de lotissements (tableau 1). Ainsi, 7,3 % des terres cultivées en 1983 sont d'ores et déjà loties, alors même que la dynamique vient de s'engager. Au total, on a pu identifier une quarantaine de parcelles loties fin 2019, d'une superficie d'un demi-hectare à 16,5 ha.

TABLEAU 1

Comparaison de l'occupation du sol, 1983-2021

	1983	2021
Superficie totale (ha, terroir agricole + village)	1 022,1	1 022,1
Superficie en cultures (ha, hors parcelles loties mais encore exploitées)	989	916,9
Emprise du village en 1983 (ha)	33	33
Superficie lotie entre 1983 et 2021 (ha)	-	72,1
Superficie des projets de lotissement (ha)	-	74,8

Les lotissements d'ores et déjà réalisés n'ont pas donné lieu à un transfert de propriété avant le lotissement, qui est réalisé dans tous les cas identifiés sous la responsabilité du propriétaire. Les transferts marchands interviennent ultérieurement (sauf lots conservés par la famille qui fait réaliser le lotissement). Ces transferts interviennent sous forme de ventes (mais il est très délicat de collecter des données précises et systématiques sur ce point), mais aussi, systématiquement, sous forme d'une rémunération en nature des géomètres, les propriétaires n'ayant pas les moyens de payer leurs services. Les géomètres se rémunèrent donc en conservant des lots, de deux à cinq lots sur dix.

Notons que, jusqu'au « boom » récent des lotissements, les transferts fonciers marchands portaient sur des terres destinées à la production agricole. Le marché de l'achat-vente a été très actif à la fin de la phase pionnière, les cédants étant des pionniers repartant dans leur village d'origine ou qui allaient créer de nouvelles plantations dans l'ouest du pays, ou encore leurs héritiers. Ce marché s'est ensuite refermé presque complètement⁵, jusqu'à la phase actuelle de lotissement, où il rouvre mais sous une tout autre forme.

Les acteurs

Du point de vue des acteurs extérieurs au village, les informations manquent à ce jour quant au rôle éventuel de brokers dans la dynamique de lotissement. Le rôle des géomètres apparaît en revanche clairement.

Du point de vue des acteurs locaux, on peut noter deux points :

- >> le lotissement est le plus souvent engagé par des fratries ayant hérité. Ce constat témoigne de la mutation des systèmes d'héritage, au regard des principes coutumiers antérieurs : non-partage du patrimoine foncier lors de l'héritage ; héritage organisé en ligne collatérale (épuisement d'une génération avant passage à la génération suivante). Nous n'insisterons pas ici sur cette mutation ;
- >> la mutation des pratiques d'héritage n'est pas propre aux terres concernées par le changement d'usage des sols, mais il semble évident que le lotissement accentue la dynamique de parcellement individuel à la suite de l'héritage (les terres agricoles restant plus souvent indivises).

Le point à souligner ici est la nécessité d'intégrer, dans l'analyse des dynamiques de reconversion, le jeu du renouvellement des générations et de l'évolution des droits au sein même des groupes familiaux.

La procédure administrative de lotissement

Les terres agricoles de Djimini-Koffikro relèvent d'une propriété coutumière. La procédure transparaissant des enquêtes est la suivante⁶ :

- >> demande d'une attestation de propriété coutumière, adressée au chef de village, avec production d'un relevé de la parcelle par un géomètre-expert ;
- >> délivrance de l'attestation de propriété coutumière, moyennant un paiement au chef de village d'une somme de l'ordre de 50 000 FCFA (environ 75 euros). Selon les enquêtés, le chef de village demande également à bénéficier d'un lot ;
- >> le géomètre produit le plan du lotissement ;
- >> il soumet une demande d'approbation du lotissement au ministère de la Construction et de l'Urbanisme (MCLU) ;
- >> émission d'un arrêté d'approbation ministérielle du lotissement ;
- >> production d'un arrêté de concession définitive (ACD), publié au Livre foncier par le MCLU ;

Les lotissements qui ne suivent pas cette procédure ne sont pas reconnus par l'administration ; en d'autres termes, il n'existe pas de « lotissements villageois » ayant une existence légale.

À l'origine de la dynamique de conversion

On peut identifier trois facteurs majeurs à l'origine de la dynamique de conversion.

En premier lieu, la production agricole est vue par les planteurs comme étant de moins en moins rémunératrice ; à l'exception de la culture de l'ananas, depuis son rebond récent, mais avec alors des coûts de production très élevés, la nécessité d'une expertise techno-économique et une prise de risque de marché non négligeable. Le désamour pour l'hévéa est en particulier sensible : après une phase d'emballlement portée par des cours mondiaux élevés, l'effondrement de ces derniers rend cette culture très peu rémunératrice aux yeux des producteurs.

De fait, la comparaison avec les données de 1983 est édifiante – d'autant qu'il s'agit d'une comparaison en francs CFA courants, près de quarante ans plus tard, une dévaluation de moitié par rapport au franc français étant de surcroît intervenue en 1994.

TABLEAU 2**Revenu net approximatif par hectare, en FCFA courants**

	1983	2019
Hévéa	345 000	50 000
Palmier à huile	130 000	110 000
Manioc	300 000	400 000
Ananas	750 000	> 2 millions

Un deuxième facteur à prendre en compte est l'importance des sommes en jeu, dans une perspective de vente des lots – ce qui reste l'objectif principal des acteurs enquêtés. En 2019, un lot de 500 m² se vendait à un million de FCFA (1 500 euros), contre 50 000 FCFA (75 euros) au début des années 2000, dans le cas d'un petit lotissement alors réalisé.

Un troisième facteur tient en un effet d'annonce, avec l'impact présagé du schéma directeur d'urbanisme du Grand Abidjan, approuvé en 2016. Selon ce schéma, le « Grand Abidjan » arrive à la limite du village de Samo, à une quinzaine de kilomètres de DK. Il y a donc une anticipation de l'urbanisation future massive de la région : « Avec Abidjan qui arrive à Samo, Djimini devient la banlieue d'Abidjan ». Ce facteur joue sur la demande, avec une pression très forte des bureaux de géomètres qui font de la prospection. Il joue également sur l'offre : pour certains acteurs, du fait des sommes potentielles en jeu (« les millions pleuvent »). Pour d'autres, intervient la peur d'une expropriation par l'État avec une indemnisation minimale : certains disent préférer lotir et vendre pour éviter de tout perdre.

Le projet « Djimini-Koffikro ville nouvelle »

Fin 2019, la grande affaire dans le village était le projet « Djimini-Koffikro ville nouvelle ». Ce projet venait d'être monté entre le chef du village et une entreprise (COBAT), avec l'implication d'un cabinet d'avocats. Outre le chef de village, quelques représentants de familles étaient très impliqués, en ayant monté un « comité » supposé représentatif des propriétaires du village mais de fait plutôt représentatif de la génération que l'on pourrait qualifier « d'héritiers quadragénaires rentiers ». De nombreux propriétaires s'opposaient à ce projet, non pas en soi quant au principe de conversion de l'usage des sols, mais par méfiance envers le chef de village, l'entreprise et le comité.

La demande de COBAT portait sur 500 à 1 000 ha, soit la moitié ou la totalité de la superficie agricole du terroir, avec le montage suivant : une valeur d'acquisition de 10 000 FCFA par m², soit 100 millions de FCFA pour un hectare ; l'entreprise verserait en cash 10 % de la valeur, soit 10 millions de FCFA par ha ; elle viabiliserait et lotirait, en conservant la moitié des lots ; les lots revenant au propriétaire cédant seraient construits par l'entreprise en mobilisant les 90 % de la valeur qu'elle aurait conservée.

Une première réunion avec les investisseurs (à laquelle il a été possible d'assister) était censée informer plus précisément les villageois, mais dans les faits aucune information sur le projet n'a été apportée (autre que le montage qui vient d'être évoqué). À cette occasion, une somme de 500 000 FCFA a été publiquement remise au « comité » pour ses activités de lobbying.

Une autre réunion a été organisée par le chef de village, cette fois avec le cabinet d'avocats censé représenter les intérêts des villageois. Lors de cette réunion, à un villageois demandant s'il y avait obligation d'entrer dans le projet avec l'entreprise, la réponse apportée a été la suivante : « Personne ne peut vous obliger à être dans un projet. Mais il faut mesurer les dangers. C'est mon rôle d'avocat de vous conseiller. On a en Côte d'Ivoire des machines juridiques qui permettent d'exproprier quelqu'un. Les exemples sont légion. Et vous n'avez que vos yeux pour pleurer... ». Le comité mobilisait largement cet argument. Pour un opposant, « on met la peur au ventre des gens pour qu'ils bradent au premier venu ».

Ce projet a rapidement capoté, comme l'ont montré les investigations conduites fin 2021, la méfiance vis-à-vis de l'entreprise s'étant finalement étendue aux membres du comité. Il reste illustratif des pressions exercées par les promoteurs immobiliers et les cabinets de géomètres. Ce projet mort-né ne remet pas en cause la dynamique de lotissement, très marquée en 2021 comme en 2019.

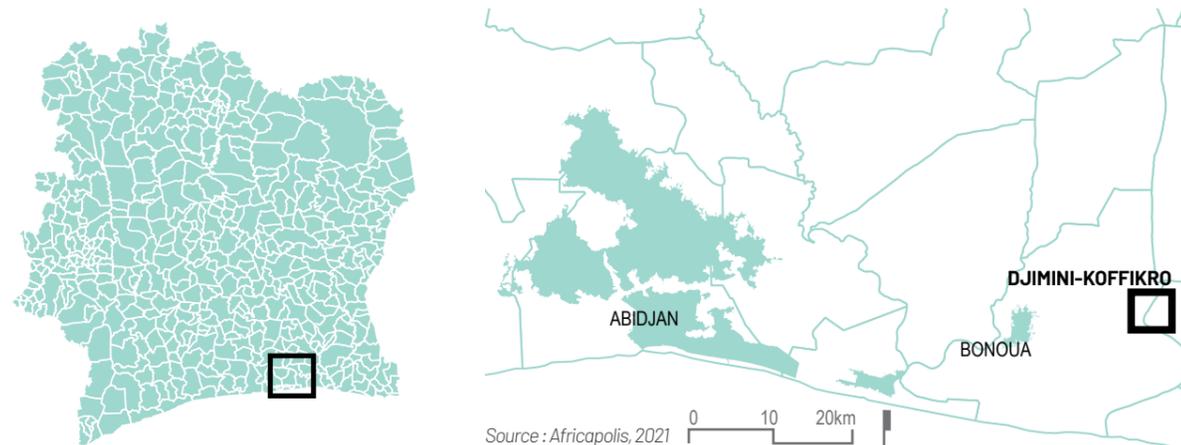
Les investigations réalisées en 2021 comme celles de 2022 apportent plus d'éléments descriptifs et d'interprétation de la dynamique de changement d'usage des sols observée, bien au-delà de Djimini-Koffikro, dans plusieurs régions de Côte d'Ivoire, y compris en savane (communication orale, Marcelline Soro et Georges Kouamé).

NOTES

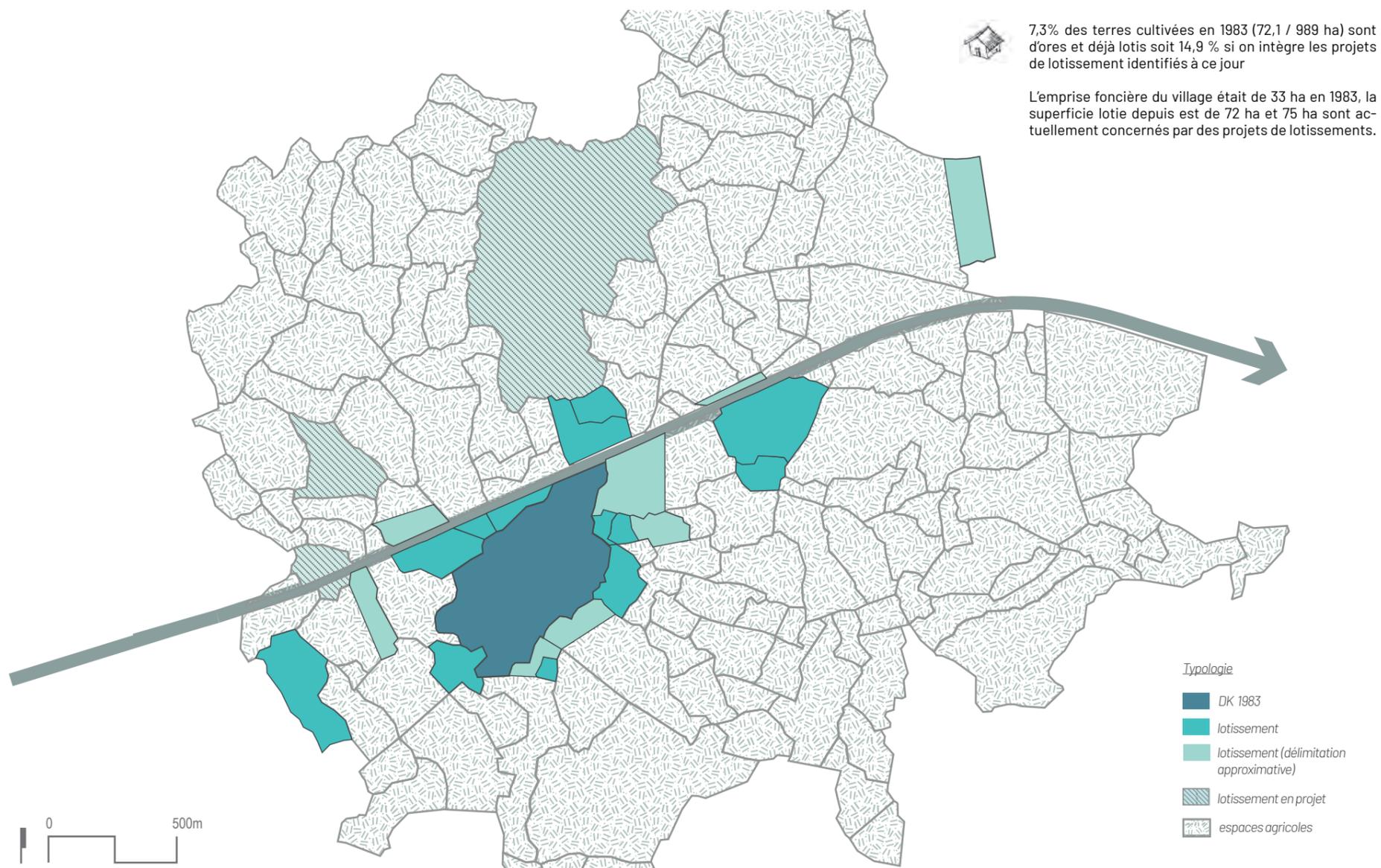
1. De ce fait, de nombreuses questions restent à ce jour sans réponse ; cette note constitue un simple propos d'étape, les investigations étant encore en cours.
2. Colin J.-P. (1990). La mutation d'une économie de plantation en basse Côte d'Ivoire. Paris, ORSTOM.
3. Projet tutoré de master 1 Géomatique : « Analyse des dynamiques culturelles à Djimini-Koffikro, Côte d'Ivoire », Zeulieu Ymele M., Tiendrebeogo A. (2020), Université Paul Valéry (J.-P. Colin, J.-F. Girres, A. Pottier, tuteurs).
4. Une nouvelle phase de travail de terrain a été conduite en octobre-novembre 2021 mais les données alors produites n'ont pas encore été dépouillées et ne sont donc pas mobilisées dans la présente note.
5. Voir par exemple Colin J.-P. (2005), Le développement d'un marché foncier ? Une perspective ivoirienne. *Afrique Contemporaine*, 213, p. 179-196.
6. Cette procédure demande de plus amples investigations.

Djimini-Koffikro (Côte d'Ivoire)

Une recherche de Jean-Philippe Colin et Auréa Pottier



Djimini-Koffikro est un village localisé à environ 80 km à l'est d'Abidjan, dans la région du Sud Comoé, dans un ancien no man's land entre les royaumes agni du Sanwi et abouré de Bonoua. La mise en valeur de cette petite région débute dans les années 1920, avec l'arrivée de migrants de diverses origines ethniques, venant des savanes ivoirienne ou voltaïque, ou d'autres régions de la zone forestière de Côte d'Ivoire. La phase pionnière s'échelonne entre les années 1920 et 1950, avec le défrichement de la forêt et la réalisation de plantations de caféiers et cacaoyers. À partir des années 1970, les vieilles plantations devenues improductives sont reconverties en palmeraies, plantations d'hévéa, d'ananas, etc. Depuis les années 2000, une dynamique de lotissements pour l'habitat touche le pourtour du village tel qu'identifié au début des années 1980. Cette dynamique de reconversion de l'usage des sols intervient dans un contexte marqué, du côté de l'offre, par une très forte valorisation de la terre destinée à la construction, un renouvellement des générations et une réduction des revenus agricoles, et, du côté de la demande, par une forte pression exercée par des bureaux de géomètres.



7,3% des terres cultivées en 1983 (72,1 / 989 ha) sont d'ores et déjà lotis soit 14,9 % si on intègre les projets de lotissement identifiés à ce jour

L'emprise foncière du village était de 33 ha en 1983, la superficie lotie depuis est de 72 ha et 75 ha sont actuellement concernés par des projets de lotissements.

- Typologie
- DK 1983
 - lotissement
 - lotissement (délimitation approximative)
 - lotissement en projet
 - espaces agricoles

Dynamiques de conversion des usages des sols dans un village du Sud Comoé (Côte d'Ivoire) - 1983 à 2021
Source : redessiné d'après Jean-Philippe Colin et Auréa Pottier (cartographie)

De nombreuses parcelles loties continues à être cultivées...

Les lotissements d'ores et déjà réalisés n'ont pas donné lieu à un transfert de propriété

Les transferts marchands interviennent ultérieurement

Tous les lots n'avaient pas encore été vendus en 2019, mais la demande est forte

Les propriétaires n'ont pas les moyens de payer les géomètres qui se rémunèrent en conservant des lots

2019 Maintien fort de la dynamique Palmier, fin de l'engouement pour l'hévéaculture, renouveau remarquable de la culture de l'ananas, essentiellement pour la production de jus

... et une explosion de lotissements ou de projets de lotissements

Maintien de la dynamique Palmier
Essor remarquable de l'hévéaculture

1990 Disparition des cocoteraies
Disparition totale de l'ananas de conserve
Début du développement de l'ananas pour l'exportation en frais, maintien de l'intérêt pour le palmier, introduction de l'hévéaculture.

1980 Reconversion des vieilles plantations en palmeraies (palmier à huile) et cocoteraies
Introduction de la culture de l'ananas de conserve par une entreprise agroindustrielle

1970

Reconversion des vieilles plantations en palmeraies (palmier à huile) et cocoteraies
Introduction de la culture de l'ananas de conserve par une entreprise agroindustrielle

1920-1950

Création du village de Djimini-Koffikro
Arrivée de migrants de diverses origines ethniques
Défrichement de la forêt et réalisation de plantations de caféiers et cacaoyers

À l'époque précoloniale

No man's land, localisé entre le royaume abouré de Bonoua et le royaume agni du Sanwi, qui entretenaient des relations conflictuelles.

Schéma des dynamiques de conversion des usages des sols à Djimini-Koffikro

Projets communautaires Women For the World, Yangon

Valérie Clerc

Après plus de cinquante ans de conversions d'usage des sols dirigées par des gouvernements militaires sur des sols appartenant à l'État, la réforme foncière de 2012, associée à l'ouverture politique et économique du Myanmar et à la croissance rapide des investissements internationaux et des prix fonciers et immobiliers, a donné le coup d'envoi à un marché des terres agricoles et à leur conversion vers un usage urbain non autorisé, attirant les investissements d'une frange modeste de la population. Cette fiche-territoire rend compte de cette dynamique et des pratiques de transactions foncières associées en périphérie de la capitale économique Yangon, ainsi que des diverses tentatives de régulation de ces développements par les autorités. Elle s'intéresse en particulier au montage sur les terrains concernés de projets pionniers de lotissements communautaires, menés par des femmes issues des quartiers informels, et à la façon dont les autorités ont repris ce modèle en l'adaptant, peu avant que le coup d'État de 2021 ne donne un coup d'arrêt à cette politique.

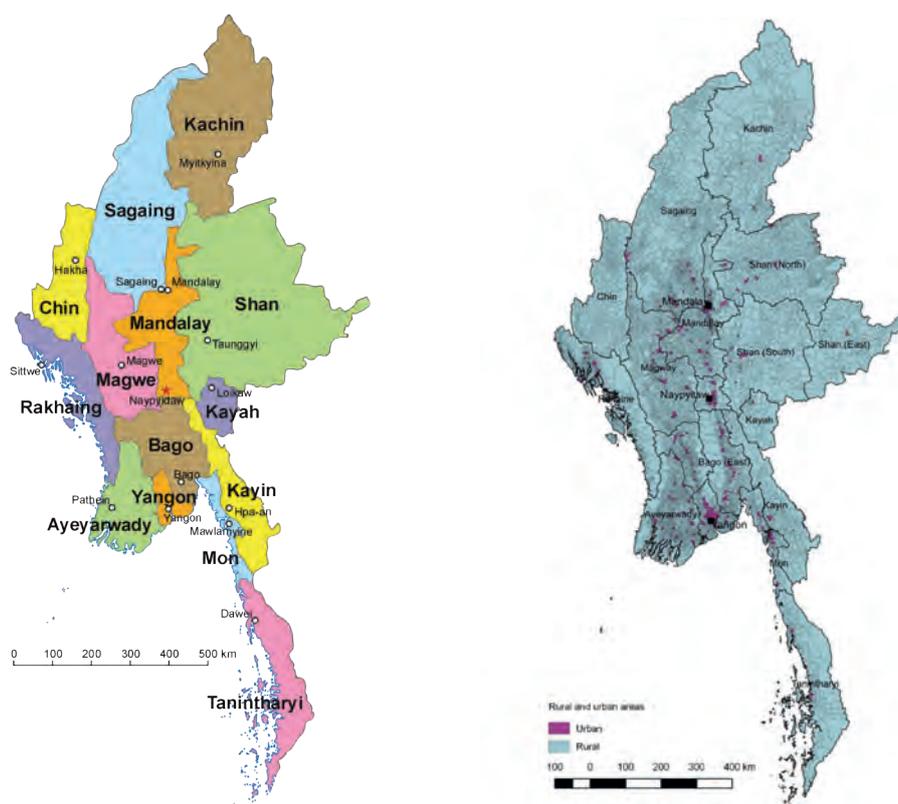
Présentation du territoire

L'histoire du Myanmar est marquée par les luttes de l'ethnie birmane (les Bamars) pour imposer son hégémonie aux autres ethnies présentes sur le territoire (historiquement surtout les Shans et les Mòns), lesquelles forment aujourd'hui un tiers de la population. Le pays, colonisé par les Britanniques à partir de 1825, est devenu province de l'Inde britannique en 1886. En 1939, il était le plus grand exportateur de riz au monde et ses hôpitaux, ses médecins et ses universités étaient

les plus réputés du sous-continent. Après l'indépendance en 1948, puis un peu plus de dix années de démocratie marquée par une brève période de croissance économique, mais affaiblie par une forte instabilité politique et des conflits armés et des insurrections ethniques (Boutry, 2019), le pays entre en 1962 dans une période de cinquante ans de dictature. Le général Ne Win instaure une économie socialiste et nationalise la plupart des secteurs (Egreteau, 2015). En 1988, face aux insurrections, à l'effondrement de l'économie et à des manifestations majeures contre le régime, le SLORC (Conseil d'État pour le rétablissement de la loi et de l'ordre) prend le pouvoir, réintroduit l'économie de marché et prépare des élections en 1990, mais ne reconnaît pas la victoire de la Ligue nationale pour la démocratie (LND) nouvellement créée et dirigée par Aung San Suu Kyi, laquelle est assignée à résidence. Le pays est sujet à des sanctions internationales et survit notamment grâce au soutien économique de la Chine et à son intégration à l'ASEAN. D'importantes manifestations contre le régime et la vie chère sont à nouveau réprimées en 2007. En 2008, le cyclone Nargis fait plus de 100 000 morts et 2,5 millions de sinistrés.

FIGURE 1

Divisions administratives et localisation des villes au Myanmar



1. Les 14 divisions administratives de la Birmanie et leurs capitales. La république de l'Union du Myanmar est partagée en sept régions (qui couvrent le pays de l'ethnie birmane) et sept États (correspondant chacun à l'un des autres grands groupes ethniques qui peuplent le pays). Chaque État et chaque région possède son propre gouvernement et sa propre assemblée. (Source : Aotearoa CC BY-SA 3.0 <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=1234889>)

2 - Carte des zones urbaines et rurales au Myanmar (Source : Rasanen, Sawdon, et Ketelsen, 2019). Elle inclut dans l'urbain les *Village Tracts* d'une population de plus de 5 000 personnes et d'une densité supérieure à 400 personnes par km², c'est-à-dire les *Urban Centers* et la plupart des *Urban Clusters* tels que définis par GHSL.

En 2008, une nouvelle Constitution inaugure un processus de démocratisation et de réouverture du pays, avec l'ambition d'attirer des capitaux : libération d'Aung San Suu Kyi en 2010, dissolution de la junte en 2011, rétablissement du droit de grève, de se syndiquer et de manifester, libération des prisonniers politiques, mise en place d'un gouvernement « civil » en 2012 et élections législatives sur 10 % des sièges, gagnés par la LND. La réforme foncière date de cette année-là. La victoire écrasante de la LND aux élections législatives de 2015 et le gouvernement quasi civil dirigé de fait par Aung San Suu Kyi à partir de 2016 (25 % de l'assemblée reste aux mains des militaires, ainsi que les principaux ministères régaliens) attirent de nouveaux investisseurs et amplifient le développement économique, appuyé par les instances de coopération internationales. La LND est très largement réélue en 2020. Mais les militaires contestent ces résultats et, le 1^{er} février 2021, un coup d'État du général en chef de l'armée Min Aung Hlaing interrompt ce processus démocratique et d'ouverture du pays, malgré des manifestations monstres et un mouvement national de désobéissance civile, fortement réprimés.

Histoire urbaine et urbanisation du Myanmar

L'histoire urbaine birmane est ancienne. À la fin du XII^e siècle, Bagan, capitale du premier empire birman éponyme, aurait atteint 200 000 habitants. À la fin du XVI^e siècle, Pegu figurait parmi les plus grandes villes d'Asie du Sud-Est, avec environ 100 000 habitants. Des centres urbains secondaires formaient un réseau dense, comme au XVIII^e siècle dans la plaine centrale (Tainturier, 2008).

L'histoire urbaine du Myanmar est marquée par la planification. La localisation, l'émergence et le développement des principales villes birmanes sont intrinsèquement liés aux pouvoirs successifs. Ainsi, les capitales et leurs populations ont souvent été déplacées à l'occasion de l'accession

FIGURE 2

Localisation de New Yangon City



Source : New Yangon Development Company Ltd, 2018

au trône de nouveaux souverains (dix déplacements de capitale entre 1510 et 1860). Certaines capitales ont été créées de toutes pièces à l'initiative du roi, comme les dernières villes royales Amarapura (1783) et Mandalay (1857) (Brac de la Perrière, 1995 ; Tainturier, 2021). Les Britanniques ont aussi déplacé la capitale, d'abord à Moulmein en 1827, puis à Yangon après avoir annexé la Basse-Birmanie en 1852, où ils ont réalisé une ville neuve, suivant un plan en grille prévu pour 36 000 habitants conçu par Montgomerie et Fraser, pour reconstruire la bourgade existante détruite par les combats (Tainturier, 2008 ; Lubeigt, 1995). L'urbanisation de Yangon aux XX^e et XXI^e siècles est également faite de planification et d'adjonction par les pouvoirs successifs de larges « villes satellites » (1958-1960) et « villes nouvelles » (1986-1990), pas encore entièrement construites aujourd'hui. Le régime militaire déplace à nouveau la capitale en 2005, à Nay Pyi Daw, avec ses administrations et ses fonctionnaires. Enfin, en 2018, le gouvernement planifie une « New Yangon City » qui double la surface de Yangon, toujours cœur économique du pays, sur les terrains agricoles inondables de sa périphérie ouest.

Officiellement le Myanmar est peu urbanisé. Seuls 30 % des 50,3 millions d'habitants du pays (soit 14,8 millions) sont définis comme urbains par le recensement de 2014. Mais, le GHSL (Global Human Settlement Layer) établit l'urbanisation à 65 % (34,9 millions sur 53,8 millions d'habitants en 2015).¹

ENCADRÉ 1

La définition de l'urbain au Myanmar

La langue birmane distingue principalement trois réalités géographiques liées à la notion d'espace habité : le *pyi* réfère à la capitale et au pays lui-même ; le *myo* désigne le centre urbain et sa région environnante (unité administrative), autrefois souvent fortifié et organisé autour de monastères et d'un marché permanent ; enfin, les *ywa* réfèrent aux villages (Tainturier, 2008). Les recensements utilisent la classification du General Administration Department (GAD) : sont urbaines les agglomérations définies administrativement comme villes (*cities*) ; les capitales de régions ou d'État ; et les quartiers (*wards*). Les *municipalities* ont plus de 10 000 habitants, les *towns* en ont moins. On trouve aussi des unités administratives rurales (*village tracts*) dans les périphéries urbaines des agglomérations. La loi sur l'Administration des quartiers et des villages de 2012 distingue peu les 3 071 *wards* des 13 620 *village tracts* recensés par le GAD en 2013 en ce qui concerne les fonctions et devoirs des administrateurs ou les droits et responsabilités des résidents. La formation, la modification et le regroupement des quartiers ou villages dépendent du ministère de l'Intérieur « avec l'approbation du président de l'Union, sur la recommandation du ministre en chef compétent de la Région, de l'État [ou du] Conseil de Nay Pyi Taw », mais aucun critère spécifique n'est donné pour le processus (The Republic of the Union of Myanmar, 2016a).

Selon les comptes, deux ou trois villes dépassent le million d'habitants : Yangon (5,7 millions en 2015 selon le GHSL)² – la région de Yangon fait près de 7,4 millions d'habitants en 2014 (Région de Yangon, The Republic of the Union of Myanmar, 2015) – et Mandalay (1,726 million d'habitants, recensés en 2014 ; 1,829 millions selon le GHSL). La population de l'actuelle capitale Nay Pyi Daw, créée en 2005, dépasse officiellement le million d'habitants (1,16 million, selon le recensement de 2014), mais le GHSL ne l'indique pas dans la liste des centres urbains de plus de 50 000 habitants. Surdimensionnée, dispersée, peu dense, elle est principalement habitée par des militaires et des fonctionnaires. Enfin, 21 villes dépassent 100 000 habitants (Myint, 2015) et un peu plus d'une centaine excèdent 50 000 habitants (*urban centers* de GHSL) ; les trois plus peuplées, Bago, Myeik et Myitkyina, hébergent plus de 300 000 habitants³.

L'économie birmane est encore largement fondée sur l'agriculture : entre 70 et 80 % de la population réside dans des zones rurales, l'agriculture représente 70 % de l'emploi, et la part de l'agriculture dans le PIB s'établit à 35 % (48 % en 2004). Les surfaces agricoles représentent 12 millions d'hectares, tandis que les surfaces forestières en représentent 16 millions⁴. Malgré quatre décennies de politiques d'aménagement du territoire en faveur d'un rééquilibrage entre les régions, jusqu'à la *National Urban Policy* (NUP) formulée entre 2014 et 2019 avec UN-Habitat et la Corée (Tin et Myint, 2019), la population agricole diminue et l'urbanisation se concentre dans les trois villes principales.

La croissance des grandes villes est largement alimentée par les migrations internes. Entre 2009 et 2014, facilitées par le relâchement des restrictions à la mobilité, les migrations entre districts ont concerné 2 % de la population du pays. La plupart se dirigent vers Yangon (un quart des flux) (Boutry, 2020), provoquant 80 % de la croissance de sa population entre 2009 et 2014. Les flux principaux viennent de la région du Delta (Ayeyawady), pour laquelle Yangon est une destination principale (cyclone Nargis de 2008). La croissance de l'emploi industriel de la ville joue aussi un rôle important. Seules 10 % des migrations sont des migrations rural-urbain (Recensement de 2014), mais ce chiffre n'intègre pas les migrations vers les *villages tracts urbains* (Boutry, 2020). La moitié des migrations récentes non temporaires ont lieu entre villes (The Republic of the Union of Myanmar, 2016a). Des migrations significatives ont également lieu entre les campagnes et les petites villes de l'intérieur vers les régions frontalières situées à proximité, celles-ci ayant vu elles-mêmes leurs populations actives migrer dans les pays voisins (Boutry, 2020).

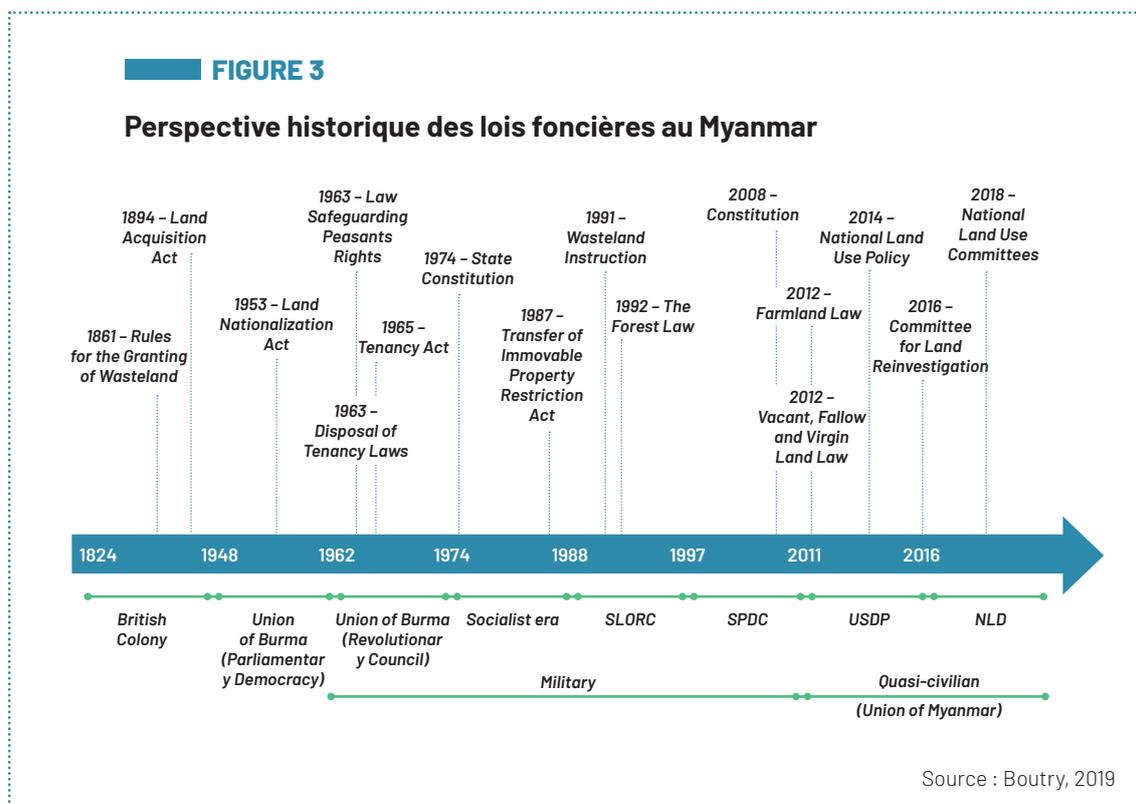
Histoire foncière du Myanmar : de l'occupation à l'investissement

Des superpositions de droits et pratiques. Depuis la conquête britannique, les gouvernements ont tous réorganisé la législation foncière et les régimes de propriété, dissolvant de manière incomplète et inégale les relations de propriété existantes (Rhoads, 2020a), ce qui a souvent mené à la coexistence de nouvelles et anciennes législations. Les résidents utilisent par ailleurs souvent un mixte d'arrangements informels et formels pour revendiquer des biens (Rhoads, 2020b ; Rasmussen et Lund, 2018).

La période dynastique précoloniale distinguait quatre catégories de terres (Boutry, 2019) : les terres privées de la Couronne (confisquées, laissées sans héritiers, formées par les alluvions) ; les terres officielles, attribuées par le roi à des personnes de confiance en échange de services ;

les terres communales, ancestrales et cultivables laissées en friche (*wasteland*) ; et, enfin, des terrains privés, détenus par titre allodial⁵, acquis par défrichage et culture. Cette tenure appelée *dama-u-gya* devenait la propriété privée de celui qui la cultivait, lequel pouvait l'hypothéquer, la vendre et la transmettre à ses descendants. Elle lui restait acquise même s'il la laissait sans culture dix ou douze ans et toute personne qui l'occupait sans son accord pouvait être évincée, mais cela ne se produisait pas dans les faits, car les cultivateurs passaient d'un terrain à l'autre, abandonnant le précédent, et tout nouvel arrivant était autorisé à occuper la terre abandonnée (Hwa, 1965).

La période coloniale fonde le cadre foncier actuel. Dans les hautes terres (ethnies et zones frontières), la propriété était fondée sur l'appartenance clanique, l'enregistrement cadastral n'a pas été introduit et une grande diversité de systèmes de tenues foncières coutumières prévalaient. Dans les basses terres (birmanes), en revanche, l'enregistrement cadastral et l'impôt foncier ont été introduits (Boutry, 2019) pour que les terres produisent des revenus compensant les coûts de leur administration et pour créer un corps de paysans propriétaires stables et prospères (Hwa, 1965), les terres « vacantes et sans maître » tombant dans le domaine public (Mellac et Castellanet, 2015a). La période est caractérisée par le pouvoir des prêteurs, notamment indiens – tant l'État que les agriculteurs pouvant mettre en gage la terre pour les projets coûteux de développement agricole du delta (auparavant inculte) –, et par la multiplication des grands propriétaires, parfois absents, et des sans-terre (Mellac et Castellanet, 2015a). En 1930, un tiers des terres cultivées étaient détenues par des non-agriculteurs et un quart par des non-agriculteurs absents (Boutry, 2019 ; Hwa, 1965).



ENCADRÉ 2**Les règles d'attribution des terres en friche (*wastelands*) en Basse-Birmanie**

Ces règles ont été définies en 1861 pour pousser à la mise en valeur des terres agricoles du delta, difficiles (malaria) et inondables. Parmi celles-ci, le *squatter system* ressemble au *dama-u-gya*. Tout cultivateur pouvait défricher et s'installer sur une terre vacante. Il était en général autorisé à rester tant qu'il payait l'impôt foncier annuel. D'après le Lower Burma Land and Revenue Act de 1876, après douze années d'occupation et de paiement de l'impôt, le squatter pouvait acquérir un droit de propriété : il ne pouvait plus être évincé et obtenait un droit d'usage et d'occupation permanent et transmissible, y compris par héritage, tant qu'il continuait à payer l'impôt. Ce système a permis aux villageois d'étendre progressivement leurs exploitations. Mais il favorisa également la spéculation foncière et le développement de grandes propriétés foncières détenues par des non-agriculteurs, tandis que les squatters d'origine étaient évincés au profit de prêteurs suite à leur endettement (Boutry, 2019).

Après l'indépendance (1948), avec l'absence croissante des propriétaires terriens liée à l'exode massif de la population indienne (900 000 Indiens quittent la Birmanie en 1942) (Kraas et al., 2014), l'État nationalise les terres (1953) (Leckie et Simperingham, 2009). Cela profite toutefois davantage aux riches agriculteurs qu'aux petits exploitants ou aux sans-terres et, malgré l'effort pour faire cesser le métayage – des terres ont été redistribuées (plafond de 10 acres), mais sur seulement 17 % des terres cultivables –, en 1965, des loyers sont encore versés à 350 000 propriétaires (un tiers d'étrangers), tandis que la dépendance vis-à-vis des prêteurs reste majeure. Le régime militaire de 1962-1988 renforce le contrôle de l'État sur le foncier. À partir de 1963 (avec la *Tenancy Law* et la *Law Safeguarding Peasants Rights*), les droits fonciers ne sont plus que des droits d'usage et tout terrain peut être repris et donné en location par l'État (Leckie et Simperingham, 2009). De 1964 à 1988, une partie des récoltes doit obligatoirement être vendue à l'État à prix fixe (quel soit le rendement de la terre, inégal selon les régions), qui avec le temps devient trop faible. En 1965, la *Tenancy Act* rend les agriculteurs locataires de l'État (terres non transmissibles sauf succession). En 1974, la Constitution réaffirme l'État comme propriétaire de toutes les terres. Après 1978, l'État peut confisquer les terres si elles ne sont pas cultivées avec les cultures prescrites. En 1987, le *Transfer of Immovable Property Restriction Act* restreint le transfert de biens immobiliers, notamment aux étrangers (Boutry, 2019). Les régimes du SLORC puis du SPDC (1988-2011) sont marqués par des « expropriations » foncières intensives. À partir de 1989, un programme d'éviction déplace de force 1,5 million de « squatters » (500 000 à Yangon) et, à partir de 1991, des instructions sur les *wastelands* permet au Comité central d'allouer des terres aux sociétés et entreprises d'État.

La réforme foncière de 2012 suit la tendance initiée dans les années 1980 dans les autres pays d'Asie du Sud-Est continentale. D'une part, les lois principales favorisent l'investissement : *Ward/Village Tract Administration Law* (2012), *Farmland Law* (2012), *Vacant, Fallow and Virgin (VFV) Lands Management Law* (2012), *Forest Direct Investment Law* (2012), *Yangon City Council Law* (2012), *Domestic Investment Law* (2013) et *Special Economic Zone Law* (2014). La *Farmland Law* établit « le droit de posséder, d'exploiter des terres agricoles et d'en tirer profit » (art. 9-a), « le droit de vente, d'hypothèque, de location, d'échange ou de transfert, en tout ou en partie, du droit d'exploitation, conformément aux disciplines prescrites » (art. 9-b) et « le droit au développement foncier en joint-venture » (art. 9-e). Dans les villages, la *VFV Law* donne aux ménages la possibilité de demander jusqu'à 50 acres de terres vacantes pour la production. D'autre part, la réforme est accompagnée par un programme de titrisation massif et hâtif : 8 millions de titres ont été émis entre 2013 et 2016, dans les basses terres principalement (Boutry, 2019), sans que le foncier n'ait été redistribué avant titrisation, figeant les inégalités existantes entre propriétaires et sans-terre ; le Myanmar étant le pays de la région avec le plus haut taux de sans-terre (Ingalls et al., 2018 ; Mellac et Castellanet, 2015b ; Boutry, 2020). En 2019, 90 % des parcelles agricoles avaient un titre foncier ou *Land Certificate* (9 millions de certificats), mais 30 à 50 % de la population active restait sans terre (Mellac et Castellanet, 2015b). Ces réformes ont enclenché de nouvelles pratiques spéculatives, surtout autour des villes principales (Boutry, 2019). La sécurité de la tenure des terres agricoles des plaines du Myanmar est importante, mais reste limitée par le fait que l'État en reste le propriétaire ultime et peut les « réacquérir » (intérêt public, confiscation). Mais l'insécurité foncière est la plus forte dans les zones forestières ou vacantes (VFV), où plus de 3 000 villages n'ont pas de droits fonciers sécurisés (Boutry, 2019). Une *National Land Use Policy* (NLUP) élaborée en 2014 pour renforcer la sécurité de la tenure et harmoniser la gestion des droits d'usage urbains et ruraux du pays (The Republic of the Union of Myanmar, 2016b) n'était pas encore mise en œuvre en 2019 (Boutry, 2019).

FIGURE 4

Distribution des terrains par région et classification de terres et institutions en charge



Sources : GRET MRLG, 2018 ; Boutry, 2019

Yangon : histoire d'une urbanisation dirigée

Quand les Britanniques prennent une première fois l'agglomération en 1825, Yangon était encore une agglomération de plusieurs villages abritant 10 000 habitants dans un environnement dense de marécages et de forêts (Lubeigt, 1995).

L'histoire véritablement urbaine de Yangon démarre en 1852 avec sa reconstruction intégrale par les Britanniques suivant un plan en damier. Jusqu'à la seconde guerre mondiale, devenue centre économique, capitale de la Birmanie et port principal de l'Empire (Kraas *et al.*, 2014), elle abrite également une importante population indienne, dont l'immigration a été encouragée par les Britanniques, qui représente plus de la moitié de sa population en 1931 (Naing et Nitivattananon, 2020). Après l'indépendance, un afflux de population fuyant l'instabilité politique et les situations insurrectionnelles en province sollicite la capitale au-delà de ses capacités infrastructurelles (Kraas *et al.*, 2014) et de logement. En 1983, Yangon comptait 2,5 millions d'habitants.

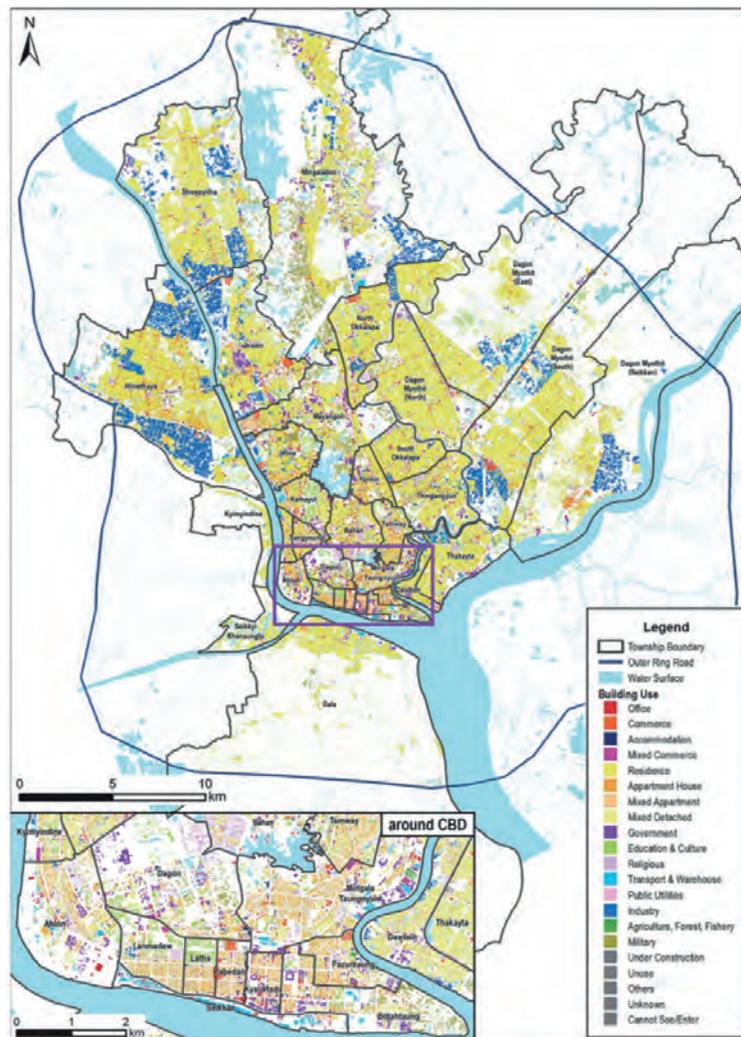
La croissance de la ville est principalement liée à des déplacements forcés de population vers des « villes nouvelles ». Entre 1958 et 1960, trois « villes satellites » sont créées (1959) par le premier gouvernement du général Ne Win – North Okkalapa (pour 75 600 habitants), South Okkalapa (64 400) et Thaketa (55 000) (Kraas *et al.*, 2014) – pour déplacer 167 000 à 200 000 personnes des 56 quartiers dits de « squatters » recensés en 1958. Les terrains agricoles d'accueil sont nus, inondables et mal ou pas équipés en infrastructures, emplois et services (Kraas *et al.*, 2006 ; Clerc, 2020). Développés lentement en raison de leur éloignement, ce sont aujourd'hui des quartiers péri-centraux denses. Au tournant des années 1980 et 1990, des « villes nouvelles » sont créées autour de Yangon (les townships de Hlaing Tha Yar, Shwe Pyi Thar et Dagon Myo Thit) pour relocaliser des centaines de milliers de « squatters » évincés du centre de la ville : 340 000 entre 1985 et 1989, 500 000 dans les années 1990⁶ (1,5 million à l'échelle du pays) (UNCHS, 1991) ; ainsi que des propriétaires réguliers ayant manifesté leur opposition au régime. Des ponts sont construits pour les rejoindre et des zones industrielles pour booster l'économie et l'emploi des habitants, tout en délocalisant des activités industrielles du centre.

Le développement urbain suit les politiques économiques. Une période d'inertie suit le coup d'État de 1962. L'interventionnisme des gouvernements révolutionnaire puis socialiste (nationalisations, notamment des terres, planification centralisée) et un appauvrissement de la population (faible productivité, chômage urbain croissant, déclin des salaires, hausse du coût de la vie) impactent les marchés fonciers et immobiliers. Les règles favorisent les locataires de logement et de terrains : suppression des expulsions et de l'obligation pour les locataires de payer un loyer à leur propriétaire ; rétablissement de cette obligation après 1973 sans pour autant rendre aux propriétaires le droit d'expulser les locataires abusifs ; tribunaux systématiquement favorables aux locataires (Lubeigt, 1989). Après 1988, les régimes militaires du SLORC puis du SPDC introduisent une économie de marché qui favorise la croissance urbaine. Rangoon redevient Yangon en 1989. Équivalent de la municipalité de Yangon, le Yangon City Development Committee (YCDC) est réorganisé pour modifier les limites de la ville, exploiter des usines, utiliser des devises issues de la location foncière ou immobilière, établir des contrats avec des organisations locales ou internationales. Il développe infrastructures routières (routes, ponts, *fly-overs*) et centralités commerciales (marchés, centres commerciaux). L'autorisation de construire donnée en 1990 aux coopératives de logement, entreprises de construction, entrepreneurs et promoteurs privés

provoque un boom de la construction de logements (Kraas *et al.*, 2014). La ville se densifie avec plusieurs programmes du YCDC et du Department of Human Settlements and Housing Development du ministère de la Construction (DHSHD) en PPP : relogement sur place des « squatters » (« *Hut to Apartment* » Scheme) ; *Low-cost Housing* ; *Urban Redevelopment* (Myint, 2015). Beaucoup d'immeubles anciens de deux ou trois étages sont remplacés par des plus élevés dans le cœur historique de la ville. De nouveaux types de projets apparaissent – appartements avec services, condominiums, logements et lotissements haut de gamme, *gated communities*, cités jardins, golfs – et les standards internationaux sont développés (eau et électricité 24h/24, sécurité, communication, commerces, restaurants, loisirs, sports, écoles privées et hôpitaux).

FIGURE 5

Usage des sols et townships à Yangon



Source : Khairunnisa, Hirano, et Uchida 2020

La récente urbanisation incontrôlée des terrains agricoles périphériques

Depuis 2010, le développement urbain a pris un nouveau rythme avec l'ouverture politique, la croissance économique et l'arrivée d'investissements internationaux : intense activité de construction au centre-ville (remplacement de maisons coloniales, constructions de grande hauteur), densification le long des axes principaux, expansion des périphéries. La congestion urbaine et la demande immobilière (logements et bureaux), soulagées un temps par la délocalisation de la capitale vers Nay Pyi Daw en 2005 (nombreux bâtiments publics vidés), ont repris à la hausse. Les prix immobiliers ont explosé avec l'arrivée d'entreprises étrangères, des institutions de coopération internationale et de migrants ruraux fuyant les dégâts du cyclone Nargis et attirés par le développement industriel de Yangon (le nombre d'industries textiles est passé de 180 à 230 à Yangon entre 2011 et 2012⁷). Les quartiers dits de squatters ont crû à nouveau et de nombreux ménages sont allés s'installer en périphérie. En 2013, le gouvernement produit un schéma directeur avec la coopération japonaise (JICA et YCDC, 2013) qui prévoit plusieurs centres secondaires autour de Yangon, ajoutant à l'attraction des terres agricoles périphériques.

Mais ce sont surtout les lois foncières de 2012, en particulier la *Farmand Law*, qui ont déclenché autour de Yangon le développement rapide d'un marché de terrains agricoles à l'extérieur des limites urbaines et la création de quartiers lotis sans autorisation, faits de parcelles clôturées et/ou bâties de petites maisons, généralement construites en matériaux d'origine végétale, habitées ou non. La plaine, les rivières et les fleuves situés autour de Yangon sont soumis à la marée. L'habitat de ces régions est regroupé dans des villages arborés, parfois légèrement en hauteur, mais les terrains agricoles sont inondables. Pour circuler hors de l'eau, les lotisseurs et habitants alignent des sacs de sable formant un sentier au centre de l'emprise de ce qui serait une rue suffisamment large pour être régularisée le cas échéant. Les chemins sont parfois empierrés par les habitants.

Ce marché forme à la fois une réponse au manque de logements abordables et l'opportunité d'investissements fonciers et immobiliers spéculatifs, dans les processus desquels sont impliquées les autorités locales. L'envasement des cours d'eau (*creeks*) amplifie les inondations et encourage les fermiers à vendre. Ces développements sont difficiles à quantifier : il existe quelques très grands quartiers construits en lointaine banlieue, d'autres plus proches des limites de l'urbanisation. Ils se distinguent à la fois des quartiers de squatters et des quartiers officiellement lotis, mais peu construits et laissés en jachère par leurs propriétaires, qui ont l'un et l'autre parfois la même apparence, voire sont contigus.

Parmi les acheteurs de ces terrains, des groupes de femmes soutenus par l'ONG Women for the World achètent en indivision des terrains à faible coût pour construire de petits projets de lotissements immobiliers communautaires. Ce type de projet n'est pas caractéristique de la tendance d'urbanisation, mais : il montre comment s'organise une communauté en développement autour de ce processus et de cette ressource foncière ; il a été remarqué par les autorités pour son adéquation en termes de coût et de qualité d'installation ; il est devenu un modèle de la politique régionale de relogement des squatters.

ENCADRÉ 3

L'insuffisance chronique des politiques de logement à Yangon

Plusieurs programmes de logements sociaux ou à faible coût se sont succédé les dernières décennies à Yangon, sans qu'ils n'aient jamais atteint un nombre suffisant de logements pour satisfaire la demande, ni surtout un prix assez abordable. Réalisés soit par la puissance publique soit en PPP, ils ont surtout produit des logements et condominiums pour les classes moyennes et supérieures (36 000 logements entre 2005 et 2010 ; selon Myint, 2015). À côté des parcelles assainies, le ministère de la Construction n'avait réalisé que quelques milliers de logements pour les ménages à faibles revenus en 2010, dont le relogement de près de 6 600 ménages de « squatters » entre 1993 et 1998. Entre 2005 et 2015, la demande était 3,5 fois supérieure à l'offre (Myint, 2015).

En 2011, le gouvernement adopte une stratégie nationale du logement ambitieuse prévoyant la construction d'un million de logements avant 2030, dont 80 % en PPP et 20 % par le secteur public. À Yangon, plus de 50 000 logements abordables (*affordable*) sont planifiés (50 000 dollars l'unité de 55 m² à Yadanar), et des logements à faible coût (*low cost*) sont conçus pour être vendus entre 3 000 et 12 000 dollars, avec des mensualités typiques de 100 dollars. Une Banque de l'habitat créée en 2014 offre des prêts hypothécaires pour ces projets. Enfin, pour les revenus mensuels inférieurs à 200 dollars, une première opération de logements publics locatifs depuis trente ans a été réalisée en 2016 à Yangon, avec des loyers allant de 35 à 50 dollars.



Logements « abordables » publics de DUHD de Yadanar, Dagon Seikkan, Yangon, 2016 (Source : <https://www.facebook.com/photo?fbid=10208153779902639&set=pcb.10208153781542680> et Opération de 1 200 logements sociaux locatifs publics de Mahabandoola à Dagon Seikkan, Yangon © V. Clerc 2019)

.../...

Le nombre annuel de logements publics construits depuis 2011 est réellement supérieur à ce qui avait été annuellement bâti auparavant, mais il reste insuffisant. Plus de 13 000 logements *low cost* ont été construits (contre quelque 3 000 dans les vingt années précédentes), mais les besoins s'élevaient à 40 000 voire 60 000 par an (Nwal et Panuwatwanish, 2018). Et, surtout, les prix restent trop élevés. Ceux des logements « abordables » sont proches de ceux du marché privé (certaines unités restent invendues). À Yangon en 2013, les trois quarts de la population n'atteignaient même pas les revenus nécessaires pour acheter un logement « *low cost* » (JICA et YCDC, 2013). L'opération locative sociale municipale est plus adaptée. Des « squatters » ont pu y être relogés. Ce niveau de loyer est toutefois encore au-delà des moyens de nombre d'entre eux (beaucoup squattent car ils n'ont pas les moyens de payer un loyer mensuel de 13 dollars) et, surtout, cette opération reste unique : en matière de logement social locatif, le gouvernement met la priorité sur des opérations de rénovation des 20 000 logements locatifs sociaux anciens ou sur des opérations plus spécifiquement destinées aux fonctionnaires.

Source : Clerc, 2020

Pratiques de conversions

2012 est une année pivot pour l'histoire des conversions foncières de l'agricole vers l'urbain autour de Yangon. Depuis 1958, les gouvernements autoritaires successifs avaient relativement maîtrisé l'extension de la ville, avec des limites claires entre les terrains urbains lotis (tous ne sont pas encore construits) et les terres agricoles (et leurs villages). Après 2012, la planification de l'extension urbaine s'est poursuivie (projet de ville nouvelle New Yangon City en 2018) mais, en parallèle, les lois foncières ont impulsé un processus de vente et de conversion des terrains agricoles périurbains et la construction d'extensions urbaines d'un type nouveau.

Une histoire de conversions foncières forcées

À partir des années 1950, le régime a utilisé la planification et les conversions foncières forcées, de l'agricole à l'urbain, pour contrôler l'extension urbaine, éviter la densification du centre et déplacer des populations. Ainsi, dans un contexte de surpopulation du centre-ville et de pénurie de logements locatifs publics en ville, le régime socialiste des années 1970 et 1980 a organisé une « colonisation » urbaine de la campagne environnante. Des parcelles agricoles ont été transformées par leur attribution par l'armée et le parti à leurs membres, retraités et vétérans citadins, ainsi qu'à des villageois déplacés, pour leur installation (lotissements, logements), accompagnant des activités agricoles planifiées pour les besoins de la ville (fermes de culture et d'élevage modernes).

Les conversions foncières forcées ont surtout été utilisées suite à des événements politiques charnières du pays pour la réalisation de « villes satellites » et de « villes nouvelles » créées pour relocaliser les centaines de milliers de personnes évincées du centre-ville, parce qu'elles étaient squatters ou pour des raisons politiques, et pour ouvrir de nouveaux terrains à l'urbanisation pour les fonctionnaires. Entre 1958 et 1960, à l'arrivée du premier gouvernement militaire du général Ne Win, plus de 60 000 parcelles ont été créées lors de la réalisation des nouveaux townships de Thaketa et d'Okkalapa Nord et Sud (UNCHS, 1991), dont plus de 32 000 ont été attribuées aux 200 000 squatters évincés (Naing et Nitivattananon, 2020). Entre 1985 et 1988, plus de 8 000 parcelles ont été créées à Hlaing Tha Yar pour reloger des squatters victimes d'incendies (Lubeigt, 1989 ; UNCHS, 1991). Entre 1988 et 1990, après les événements politiques, le SLORC lotit près de 90 000 parcelles dans les villes nouvelles tout juste créées de Hlaing Tha Yar, de Shwe Pyi Thar et de Dagon Myo Thit. Plus de la moitié ont été allouées aux squatters déplacés et un tiers à des fonctionnaires (UNCHS, 1991). Au total, entre 1988 et 2010, 250 000 parcelles auraient été créées sur des terrains agricoles convertis et distribuées dans ces nouveaux townships de Yangon (UN-Habitat, 2017).

Au tournant des années 1990, pour créer ces parcelles, les droits fonciers que les agriculteurs détenaient sur leurs terres agricoles étaient récupérés par le régime contre une faible indemnisation. « La terre appartenant à l'État, il n[était] nul besoin de négocier avec les exploitants avant de les exproprier [...]. Les exploitants n[avaient] aucun moyen de résister à l'État et [attendaient] leur expulsion qui [pouvait] se faire en sept à dix jours » (Lubeigt, 1989). Les terrains étaient ensuite lotis

ENCADRÉ 4

Attribution foncière dans la ville nouvelle de Dagon

Pour la création de la ville nouvelle de Dagon, la majorité des parcelles a été attribuée par blocs aux ministères, qui pouvaient mettre à disposition de leurs agents des terrains à bâtir ou des logements achevés. Le tracé des 40 000 parcelles et des voies principales du township était réalisé par la division du Développement du Logement du ministère de la Construction. Les ministères étaient responsables de l'aménagement, de l'arpentage, de la construction de logements et des attributions dans chaque bloc. Les fonctionnaires étaient facturés 8 000 Kyats (l'équivalent de 4\$) par parcelle, prélevés à la source et remboursables en cinq ans sans intérêt. Un crédit au logement ou à l'auto-construction était offert jusqu'à 300 000 Kyats à un taux d'intérêt de 5 % sur dix ans. En 1990, 30 000 foyers y avaient été placés et 60 000 fonctionnaires étaient en liste d'attente. La priorité était donnée aux personnes mariées et depuis plus de 20 ans au service du gouvernement. Après une période de permis de deux ans, toutes les parcelles, y compris celles destinées aux squatters, obtenaient un bail de trente ans.

Source : UNCHS, 1991

avec des parcelles de 40 x 60 m² (2 400 pieds carrés) et cédés aux fonctionnaires et aux squatters à bas prix (3 000 à 4 000 MMK la parcelle en 1990). Certains ne pouvaient payer cette somme et des parcelles étaient informellement séparées en deux (20 x 60 m²) ou bien les squatters étaient relocalisés en province (UNCHS, 1991). La division du Développement du Logement du ministère de la Construction en charge du lotissement fournissait des parcelles nues, généralement inondables (anciennes rizières), avec un équipement minimal ou absent (un point d'eau pour 50 à 80 ménages au mieux) et seulement les rues principales hors d'eau (Lubeigt, 1989 ; UNCHS, 1991).

La New Yangon City lancée en 2018 suit la même logique de planification par villes nouvelles sur des terrains agricoles inondables alentours. Des logements sociaux et la relocalisation de squatters y sont prévus (New Yangon Development Company Ltd., 2018). Mais, depuis les lois foncières de 2012, le gouvernement ne peut plus récupérer autoritairement et à faible coût les terrains agricoles. Ces derniers font l'objet d'un marché. Le projet a été confié à un investisseur chinois.

Depuis 2012, des conversions de terrains agricoles qui échappent à l'État

Depuis 2012, les lois foncières ont impulsé de nouveaux processus de conversion des terrains agricoles périurbains. La possibilité désormais officielle pour les agriculteurs de céder, louer, hypothéquer et mettre en gage leurs droits sur les terres agricoles qu'ils cultivent (jusqu'à ils ne pouvaient que les transmettre par héritage) a enclenché le développement d'un marché de parcelles agricoles à destination des urbains en périphérie de Yangon. Les agriculteurs vendaient déjà ces terres malgré l'interdiction avant cette date (Boutry *et al.*, 2016), mais seulement à d'autres agriculteurs. La nouvelle loi fait apparaître une urbanisation d'un type nouveau, quartiers entiers de terrains lotis de façon irrégulière, légalement inconstructibles, clôturés et/ou bâtis de petites maisons, généralement construites en matériaux d'origine végétale, et habitées ou non (voir planche graphique). Ces constructions irrégulières constituent à la fois une réponse au manque de logements abordables et l'opportunité d'investissements fonciers et immobiliers spéculatifs ordinaires, qui échappent aux autorités régionales et nationales, mais dans les processus desquels sont impliquées les autorités locales, des administrations déconcentrées ou des militaires (Boutry, 2015).



Développement sur des terrains agricoles à Hlaing Thar Yar, Yangon © V. Clerc 2015

ENCADRÉ 5**Un précédent dans les années 1980**

Il existe un précédent dans les années 1980 de conversions foncières non planifiées de terres agricoles autour de Yangon. Indépendamment de leur hiérarchie, des « vétérans et fonctionnaires civils retraités venus de Rangoun » avaient développé de « nouveaux villages spontanés » à côté de villages traditionnels rizicoles. Ces migrations urbain-rural ont eu lieu pendant la période de l'injonction politique de « colonisation » de la périphérie au profit de l'alimentation de la capitale. Disposant de quelques capitaux et connaissances techniques (ils bénéficiaient de formations agricoles), ces militaires ont acheté des parcelles situées sur la bordure de villages rizicoles et se sont lancés dans l'horticulture pour la vente dans les marchés.

Source : Lubeigt, 1989

Au début du processus, il y a des agriculteurs, détenteurs de droits agricoles (la terre appartient toujours à l'État), qui cherchent à les céder à des prix urbains, plus intéressants que les revenus agricoles, amoindris par des inondations de plus en plus fréquentes. Ils peuvent ensuite devenir intermédiaires pour d'autres agriculteurs. Très peu divisent eux-mêmes la terre ; ils s'adressent plutôt à un broker pour subdiviser le terrain en lots et trouver des acheteurs. Après division, le prix de la terre est multiplié par deux à cinq (Boutry *et al.*, 2016). À Hlaing Thar Yar, dans le quartier de Mingalar Kkwet Thet dont l'urbanisation a commencé dès 2012, les vendeurs ont également organisé des infrastructures sommaires pour vendre à meilleur prix : largeur de routes aux normes pour une potentielle régularisation, sentiers de sacs de sable pour marcher hors de l'eau lors des inondations, drainage, forage de puits, générateur collectif, une pagode pour donner l'apparence d'un quartier formel, un paiement à YCDC pour l'enlèvement des ordures... (Boutry, 2015). Les infrastructures ne peuvent pas être demandées à YCDC, car les terrains sont en dehors des limites urbaines à l'intérieur desquelles il est compétent, et des titres légaux sont nécessaires (des certificats de résidence temporaires sont toutefois parfois donnés par les *ward administrators*, permettant aux habitants de voter ou d'avoir accès à des emplois). Les agriculteurs ont généralement totalement cessé de cultiver leurs terrains dans l'espoir de convaincre les autorités de les faire passer en catégorie urbaine. Première étape, ils ont obtenu qu'une délégation officielle réunissant YCDC (responsable des terrains urbains) et le ministère de l'Agriculture et de l'Irrigation (responsable du foncier agricole) déclare en 2015 que les terrains du quartier sont trop pollués pour la culture du riz ; et ils espèrent obtenir le formulaire d'enregistrement du terrain en *housing land*, comme cela a été le cas pour des *wards* proches créés dans les années 1990 et formalisés avec la densification de l'habitat. À cette date, le quartier comptait un millier de foyers (Boutry, 2018). Les habitants et ONG participent à ces lobbyings. Les terres de paddy étant les plus nombreuses, les moins rentables (inondations), mais aussi les plus difficiles à convertir en terres urbaines (il faut une décision prise par le Farmland Management Body à l'échelle de l'Union du Myanmar à Nay Pyi Daw), les spéculateurs essaient parfois de les faire passer pour des terres horticoles ou villageoises, plus simples à convertir et où les règles sont moins strictes.

Les autorités cherchent à empêcher et favorisent tout à la fois le processus. Les autorités nationales (ministères), régionales (gouvernement régional) ou du township (Land Management Committee) veulent mettre un terme à ce marché foncier, installant des panneaux informant de l'interdiction d'un usage abusif des terres. Les autorités locales, parfois les mêmes (chef de *Ward* ou de *Village Tract*, *Head of 100 households*), sont impliquées dans le processus, notamment de lotissement et de vente. Elles captent une partie de la plus-value, soit par des pots-de-vin, soit en étant elles-mêmes brokers (intermédiaires). En 2015, elles donnent son nom au quartier et le YCDC vient collecter de l'argent auprès des habitants pour « améliorer les infrastructures » (Boutry, 2018).

Les acheteurs sont de plusieurs types. Ceux qui habitent le terrain acheté sont des ménages qui cherchent des terrains moins chers que dans des zones planifiées. Ils ont parfois alterné propriété et location auparavant, et ils hébergent souvent des connaissances de leur village d'origine. D'autres sont de petits investisseurs cherchant à acheter là où de fortes plus-values sont possibles pour revendre. Les prix fonciers ont été multipliés par cinq en 2012, puis ont encore fortement augmenté avec le *Draft du Strategic Urban Development of the Greater Yangon* de 2013 (JICA et YCDC, 2013) qui couvre ces régions (Boutry et al., 2016). Certains achètent un lot, d'autres des surfaces de quelques acres qu'ils divisent ensuite en lots pour l'habitation. Certains construisent des maisons ou des chambres à louer, surtout dans les zones les plus accessibles de la ville et des emplois. Enfin, plus rarement et à plus grande distance (à 20 kilomètres plus loin pour le district de Htantabin par exemple), des investisseurs bien connectés (*cronies*, hauts fonctionnaires) achètent et revendent pour la spéculation de grandes étendues (de dizaines d'acres) destinées à terme à l'industrie ou à de grands projets immobiliers, sur les bords des routes principales, beaucoup plus onéreux que les bords des routes villageoises et les champs non desservis, mais la construction ne suit pas immédiatement (Boutry et al., 2016).

Les processus sont opaques pour les acheteurs de lots pour le logement. La plupart disent avoir acheté à un fermier, car le vendeur s'est présenté à eux comme tel. Mais certains disent ne pas savoir réellement s'ils ont acheté à la personne qui détenait véritablement des droits, ils ont pu réaliser après coup que le vendeur s'est fait passer pour le fermier ou son représentant, mais qu'il ne possédait en réalité aucun droit sur la terre vendue. Juridiquement, l'acquisition repose sur des contrats de vente (*sell and buy*). Les ménages acheteurs ont conscience de la faiblesse du titre et du caractère inconstructible du terrain. Il peut y avoir plusieurs ventes spéculatives d'un terrain avant la construction d'une maison. Les terres sont identifiées par le bouche-à-oreille.

L'exemple des projets de lotissement de terrains agricoles par des communautés de femmes

Des projets de lotissement communautaire impulsés par l'ONG Women for the World participent à la conversion foncière de terrains agricoles situés à l'extérieur des limites de la ville de Yangon. Les femmes construisent des petits lotissements de maisons en bois sur un terrain acheté ensemble et divisé spatialement (mais pas juridiquement) entre elles. Les terrains sont choisis et négociés avec le vendeur par les communautés de femmes. L'ONG vient en support, mais le prix et l'emplacement sont décidés par le groupe de femmes. Une fois, le vendeur du terrain s'est avéré ne pas détenir les droits d'usage du sol qu'il a vendu. Women for the World fournit un cadre et un soutien pour l'organisation des groupes de femmes pour l'épargne et la construction de leurs petits projets collectifs.

ENCADRÉ 6**Les projets de construction de logements à très faible coût de Women for the World**

Créée en 2004 dans l'idée de développer une vie digne et la capacité d'agir des femmes birmanes, l'ONG, dénommée Pyo May Eain en birman, s'inscrit dans l'action quotidienne pour le droit à la ville. Affiliée depuis 2008 aux réseaux régionaux sud-est asiatiques ACHR (Asian Coalition for Housing Rights ou Coalition asiatique pour le droit au logement⁸) et CAN (Community Architect Network ou Réseau d'architectes communautaires⁹), elle organise pour des femmes issues de ces quartiers, généralement locataires, des groupes d'épargne solidaire autour de petites opérations de construction de logements à très faible coût. Son premier projet, en 2009, *Pan Thazin*, a été réalisé avec le soutien financier de l'ACHR, réseau régional d'organisations communautaires de base, d'ONG et de professionnels activement impliqués dans la transmission de modèles alternatifs de développement en faveur des pauvres dans les villes asiatiques (Clerc, 2005). Fatiguées d'être évincées et de voir leurs maisons régulièrement démolies, une trentaine de femmes de North Okkalapa s'étaient réunies en un petit groupe d'épargne collective, qui a pu acheter en 2011 un terrain agricole d'environ 1 850 m² (20 000 pieds carrés) grâce à un prêt du programme ACCA (Asian Coalition for Community Action¹⁰). Après trois mois, les maisons étaient construites, avec un emprunt solidaire de 1 490 dollars par famille (auprès d'une institution de microfinance) pour un lot de 4,5 m x 9 m (15 x 30 pieds), sur un terrain détenu collectivement¹¹, et une maison de 3 m x 5,5 m (10 x 18 pieds) avec des toilettes. Les remboursements de 20 000 Kyats par mois correspondaient au prix de la location d'une petite pièce avec toilettes partagées dans un quartier informel (voir planche graphique). Des travaux d'agrandissement des maisons ont été réalisés en empruntant au groupe de femmes avec un faible intérêt (2-3 % par mois). En 2019, les maisons étaient améliorées, et certaines reconstruites en dur.

.../...



Le projet Pyit Tine Taung (64 logements) réalisé avec le soutien de WFW en 2017 à Hlaing Tha Yar, Yangon © V. Clerc 2018 et une maison améliorée dans le projet Pan Thazin (30 logements) réalisé avec le soutien de WFW en 2009, Yangon © V. Clerc 2019

Entre 2009 et 2019, onze opérations participatives de 29 à 200 logements (718 logements cumulés) ont été réalisées avec l'aide de cette ONG sur des terrains agricoles non urbanisables (Kolovou Kouri, 2019) (voir planche graphique). En même temps, appuyée par des professionnels et le monde académique, l'ONG a mené des actions de sensibilisation et de promotion auprès des autorités pour modifier leur perception des habitants des quartiers informels, et démontrer par les projets que son approche sociale et collective est pertinente et faisable quand la réhabilitation des quartiers n'est pas possible. Le processus a été conçu pour devenir légal et les opérations réalisées avec l'ambition d'être régularisées, mais, pour cela, un statut foncier collectif officiel est nécessaire. Or il n'existe pas de catégorie foncière qui permette ce type de propriété collective de terrains au Myanmar et, avec d'autres acteurs, l'ONG réfléchit à une formule proche des *Community Land Trusts* (CLT)². La sécurité foncière ressentie dans les projets est forte, et les habitants qui avaient auparavant une *smart card* les recensant comme *kyu kyaw* (squatter) l'ont rendue en arrivant dans le projet, ne se considérant plus comme tels. Les projets ont été notamment présentés à la conférence Habitat III de Quito en 2016 sur le stand de ACHR. Le modèle semble également se répandre sur le terrain, au dire d'habitants de l'opération la plus ancienne qui, en 2019, font mention de personnes venues les interroger pour reproduire l'expérience.

L'ONG locale Women for the World a des ressources humaines et informationnelles importantes : surtout sa présidente (présente à Habitat III et à de nombreuses conférences internationales au Myanmar et à l'étranger) ; le réseau international d'architectes engagés CAN ; le réseau international d'activistes ACHR ; de jeunes professionnels locaux ; des étudiants, en architecture ou non ; l'université technologique de Yangon (YTU) ; des architectes enseignants locaux, birmans et étrangers ; d'autres ONG pour des projets communs (Green lotus, Action Aid) ; l'University College London (UCL), l'École nationale supérieure d'architecture de Paris-La Villette et d'autres universités étrangères en lien avec YTU et ayant travaillé avec l'ONG ; d'anciens élèves de UCL travaillant pour l'ONG ; des autorités locales et régionales (notamment du *South Dagon Township*) ; des institutions locales, municipalité, ministères, UN-Habitat ; des petits groupes de réflexion dont fait partie le directeur de la Banque de l'habitat ; des volontaires internationaux. La mobilisation de ce réseau a aidé à ce qu'il n'y ait pas de destructions et à obtenir une promesse officielle de régularisation en 2019.

Ces conversions foncières font partie des conversions pionnières dans l'extension de l'urbanisation de Yangon (voir planche graphique). Les grandes parcelles initiales sont divisées en très petits lots (20 x 40 pieds environ), non redivisés par la suite. Les maisons d'habitation et la maison communautaire sont construites en quelques mois. Le minimum d'infrastructures est installé dès la construction (toilettes, allées, électricité). Les projets sont directement très denses. Au début ils ne sont entourés que de champs, puis un tissu se densifie. Les projets les plus récents

contrastent encore avec le tissu agricole ou mité environnant (les projets construits sur des terrains donnés depuis 2019 par le gouvernement n'ont pas la même densité de maisons, ils sont davantage similaires aux densités des lotissements planifiés, il y a plus d'espace libre, en particulier autour de la maison communautaire). Au moment de la construction, toutes les maisons en bois sont identiques, puis se diversifient, voire sont durcies, avec des petits commerces et des activités. Le terrain agricole non cultivé est directement transformé en quartier d'habitation. La valeur des maisons n'augmente pas, en raison des règlements communautaires très encadrés interdisant la revente de la maison : la personne qui part laisse la maison à la communauté qui la vendra à un remplaçant. Celui qui part ne récupère que le surplus de son investissement par rapport aux autres ; pour le reste, c'est comme un loyer, il le perd. La sécurité foncière ressentie, confirmée par la promesse de régularisation, est forte, en dépit de l'irrégularité de la construction.

Régulation des conversions

Les autorités ont réagi de façon assez diverse aux conversions foncières développées autour de Yangon à partir des lois foncières de 2012. Il n'y a pas de cohérence d'ensemble, mais plutôt une succession de tentatives peu construites. On peut distinguer trois phases. D'abord, entre 2012 et 2015, le gouvernement semi-civil qui a passé les lois de 2012 semble dépassé par les effets de sa politique foncière, et oscille entre régularisation et éviction. Puis, en 2016, le gouvernement nouvellement élu commence par adopter une politique classique d'éviction et de relocalisation en lointaine banlieue, en associant ces développements à la catégorie des « squatters ». En 2019, face à l'opposition que cette politique a suscitée, elle est remplacée par une politique de relogement concertée avec des communautés d'habitantes sous la houlette de l'ONG Women for the World qui avait développé son modèle communautaire depuis dix ans sur ces mêmes terrains agricoles convertis.

2012-2015 : une régulation instable, entre régularisations et évictions

De 2012 à 2015, les institutions gouvernementales sont d'abord dépassées et peu coordonnées face aux extensions urbaines irrégulières sur les terrains agricoles. Les autorités laissent faire tout en entamant un processus progressif de formalisation au cas par cas. La régularisation des conversions foncières de terrains agricoles en terrains urbains nécessite une lourde procédure de changement d'usage des terres et de distribution individuelle de titres, requérant des autorisations administratives de Nay Pyi Daw (Boutry, 2015), car les activités agricoles sont très contrôlées. Chaque terrain agricole a une culture attitrée et, autour de Yangon, le gouvernement est peu enclin à convertir les terres où la culture du paddy, priorité nationale, est imposée.

Des acteurs non gouvernementaux nationaux et internationaux participent aux conversions. Les autorités locales et la municipalité de Yangon (YCDC) coopèrent avec les communautés de femmes et Women for the World pour l'aménagement et la construction des infrastructures de leurs projets de lotissements communautaires (Aung, 2016). L'AFD finance (2015-2019) un projet d'empowerment de la communauté du Ward 67 de Dagon Seikkan mené par un consortium d'ONG (Green Lotus, Women for the World et Action Aid) en vue d'une régularisation à terme.

En parallèle, les autorités nationales procèdent à des évictions¹³. Cependant, elles ne peuvent plus relocaliser aussi facilement qu'elles avaient coutume de le faire, car, en raison même des lois de 2012, il est devenu compliqué et surtout beaucoup plus onéreux d'expulser du foncier agricole les détenteurs de droits à cultiver pour dégager de grandes superficies et créer des villes nouvelles où transférer les populations évincées, comme durant les décennies précédentes.



Sur des zones loties encore peu construites, des panneaux interdisent l'installation en signalant que les terres sont sous l'autorité du General Administration Department (GAD). Thanlyin, Yangon © V. Clerc 2019

2016-2018 : une régulation de rejet, associant les conversions au squat et au profit

En 2016 et 2017, les acteurs des conversions foncières sont considérés comme des squatters et sont inclus dans le projet de leur éviction et relocalisation. À l'arrivée du gouvernement nouvellement élu en avril 2016, le traitement de l'habitat irrégulier de Yangon est transféré au gouvernement régional. Celui-ci fait réaliser au printemps 2017 un recensement des *kyu kyaw*, terme birman pour désigner le « squatter » (littéralement « l'empiéteur qui empiète »), avec l'objectif de les évincer et les transférer dans une ville nouvelle créée pour l'occasion sur des terrains agricoles en lointaine périphérie, comme cela avait été fait dans les années 1950 et 1990. Les habitants des terrains agricoles nouvellement convertis ont été recensés parmi des *kyu kyaw* (Clerc, 2020). Ils ont également reçu la *smart card* plastifiée avec le QR code renvoyant aux informations les concernant dans le recensement (noms des membres de la famille, âges, emplois, revenus, description du bâti, photos...).

La définition des « squatters » au Myanmar dépend des politiques qui les concernent (Clerc, 2020). Les années 2010 sont considérées par les autorités comme celles d'une quatrième vague de formation de *squatters settlements*, après celles du XIX^e siècle et des années 1950 et 1980 (Naing et Nitivattananon, 2020). Les squatters sont d'abord les occupants des terrains publics : les bords de routes, de chaque côté sur une frange de 2 mètres entre les palissades et le passage ; les terrains réservés pour les équipements comme les parcs ; les *wastelands* souvent inondées, dépendant du ministère de l'Agriculture et de l'Irrigation (Boutry, 2015) ; les bords des lacs, cours d'eau et *creeks* ; etc.

Mais les propriétaires des terrains agricoles convertis ont également été inclus comme *kyu kyaw* dans le recensement du gouvernement régional en 2017. Aucun texte ne définit les ménages à inclure dans le recensement. Des agents, formés par le gouvernement régional, ont choisi sur le terrain les ménages à recenser comme tels. D'un strict point de vue légal, ces installations peuvent effectivement être considérées comme du squat, puisque la terre appartient en dernier recours à l'État. Mais les motifs sont plus complexes. Il est à noter que sont également incluses dans cette catégorie les installations irrégulières sur terrains privés urbains lotis par l'État, mais laissés en herbe et sans infrastructures, et offrant un même paysage campagnard, en lointaine périphérie (sud de Thanlyin, est de Dagon...). Les occupants disent les avoir squattés, ou les avoir achetés à des *farmers*, ou simplement être autorisés à les occuper temporairement par leurs propriétaires

ENCADRÉ 7

Le squatter, une catégorie historique au Myanmar

Sous les Britanniques, le mot squatter est utilisé à la fin du XIX^e siècle pour désigner les occupants cultivateurs légitimes d'une terre vacante acquise par défrichage et culture agricole (proche du *dama-u-gya* de la précolonisation). Leur occupation est légale. Dans les années 1980, les habitants ne peuvent pas s'installer sans autorisation. D'après le secrétaire général du Parti, « la loi sur la Citoyenneté de 1982 prévoit que tous ceux qui vivent en Birmanie doivent obtenir un Certificat de citoyenneté, ou de Citoyen associé, ou de Citoyen naturalisé ou un Certificat d'enregistrement d'étranger. Par conséquent, tout enfant ayant atteint l'âge de 10 ans doit posséder l'un de ces certificats. Les autorités doivent donc, après vérification, fournir l'un de ces certificats pour respecter la loi. [...] Les quartiers de squatters sont désignés ainsi parce qu'ils ne sont pas en conformité avec la loi sur les Municipalités de Birmanie et avec la loi sur la Municipalité de Rangoun. Par conséquent, les gens qui vivent dans les quartiers de squatters peuvent se mettre en règle avec la loi et résoudre en même temps les problèmes qui se posent, en se réinstallant à l'endroit qui leur a été désigné quand ils sont transférés par les autorités dans des lieux jugés adéquats » (*Working People's Daily*, 24 avril 1987, cité par Lubeigt, 1989). La terre appartient à l'État, les personnes jugées « subversives » peuvent donc être expulsées de leur terrain. Les gens restent libres de refuser le transfert sur un site « jugé adéquat » par les autorités, mais se privent de toute existence légale.

Source : Lubeigt, 1989

légaux. Mais le motif principal d'assimilation avec les squatters semble être que les bénéficiaires des conversions foncières sont considérés comme des « profiteurs ». Au Myanmar, il y a une volonté politique très consensuelle de distinguer les *kyu kyaw* qui n'ont pas eu d'autre choix pour trouver à se loger (que la puissance publique envisage de reloger sur des parcelles formellement loties) de ceux qui achètent des terrains pour spéculer (auxquels la puissance publique aimerait éviter de donner un terrain en compensation). Les enquêtes montrent que les autorités locales cherchent à les distinguer sur le terrain, à l'échelle très fine du logement, dans chaque quartier, notamment au moment du recensement. Or, globalement, ceux qui se sont installés sur les zones agricoles sont largement considérés comme des spéculateurs.

Cette politique de déplacement des « squatters » est rapidement abandonnée. Largement décriée par la presse, l'éviction des 475 000 personnes recensées (155 500 ménages) vers ce que la presse a appelé une « ville de squatters » n'est pas viable financièrement, ni surtout politiquement au moment de l'arrivée au pouvoir du gouvernement démocratique tant attendu, en particulier sur ses politiques sociales.

2019-2020 : une régulation d'intégration confiée à une ONG

L'année 2019 constitue un nouveau tournant dans le traitement des *kyu kyaw*, dont font toujours officiellement partie les occupants des terrains agricoles convertis, qui détiennent pour la plupart les *smart cards* plastifiées les recensant comme tels. Le gouvernement régional de Yangon ambitionne toujours de les reloger, mais désormais principalement¹⁴ suivant le modèle des petites opérations de « logement communautaire » (*community-led housing*) développées par Women for the World (WFW), qu'il l'invite à mettre en œuvre à l'échelle de la ville (*Community Housing Scheme*). Pour cela, il met gratuitement à disposition des terrains de différentes tailles qu'il détient dans les six townships périphériques (Hlaing Thar Yar, Shwe Pyi Thar, South Dagon, North Dagon, Dagon Seikkan et East Dagon). L'objectif est de reloger 60 000 ménages *kyu kyaw* qui n'ont pas les moyens d'acheter une terre ou un logement (10 000 dans chacun des six townships).

Le gouvernement définit une nouvelle catégorie foncière spécifique pour cette politique : les « terres communes communautaires » (*community common land*). Cette catégorie foncière donne un contrat de location de la terre pour trente ans (formule habituelle au Myanmar où la terre appartient à l'État et les titres de propriété sont des baux locatifs de trente ou soixante ans), non plus à un individu, mais à une communauté. Le gouvernement s'engage également à fournir les services urbains de base.

Il y a une différence majeure toutefois avec les projets de cette association : l'accès au foncier lui-même. Au lieu de construire des projets participant à la conversion irrégulière de terrains agricoles, comme le faisait l'ONG, le gouvernement propose de mettre gratuitement et légalement des terrains à disposition. Certains sont dans des zones déjà urbaines et loties, mais non construites, comme à Shwe Pyi Thar ou Dagon Myo Thit. D'autres sont agricoles et à lotir, comme la centaine d'hectares pressentie à Hlaing Thar Yar, à proximité de terres déjà converties. Le processus de montage des projets change donc, puisque les communautés n'ont plus à se mettre d'accord sur un terrain à acheter, ni à le financer, mais seulement sur les constructions à installer sur des terrains proposés par le gouvernement et acceptés par l'ONG.

À l'été 2019, la collaboration a commencé avec les autorités et administrations locales, municipales, régionales et gouvernementales (réunions, visites de terrains, enquêtes, workshops) et la politique est annoncée dans la presse (Tun, 2019). Les groupes d'épargne se sont immédiatement constitués et un premier projet de 264 logements a démarré à Shwe Pyi Thar dès la fin 2019 ; il a été terminé en janvier 2020. Fin 2020, plus de 1 000 logements étaient achevés, dont 296 à North Dagon, 150 à South Dagon et 310 autres à Shwe Pyi Thar (source : Google Earth), ce qui constitue davantage de logements construits avec ce programme dans l'année 2020 que le nombre total de logements jusqu'alors réalisés par l'association.

L'ONG chargée des projets s'est trouvée au défi de passer à l'échelle de la métropole. Aucun texte de loi ou règlement n'accompagne le processus, mais plutôt des réunions, des déclarations, notamment dans la presse, et des visites de terrains avec les autorités pour choisir les emplacements. Les premiers terrains proposés par le gouvernement dans les townships périphériques ne sont pas plus éloignés du centre-ville que les projets WFW précédents (voir planche graphique). Insérer 60 000 logements dans la ville imposait toutefois d'identifier un nombre d'emplacements suffisant dans le tissu urbain ou sur ses franges. Un atelier de conception collective, dit de co-création (*co-creation workshop*), a été réalisé fin 2019 par WFW, avec le soutien de CAN, dans le

township de South Dagon dont les autorités étaient proches du pouvoir en place, pour concevoir collectivement une planification du township intégrant de tels projets pour 10 000 ménages. Des visites de terrains et des groupes de travail ont réuni : les femmes des communautés, de jeunes professionnels locaux, des architectes de CAN spécialisés dans la co-création urbaine venus de Thaïlande, d'Inde, d'Indonésie, des Philippines, du Bangladesh et du Japon, des universitaires et enfin les autorités locales du township. Les résultats du travail collectif ont été présentés dans un premier workshop en retour à ces dernières, qui ont dit vouloir poursuivre ces nouvelles pratiques d'action publique en collaboration et favoriser le passage du programme à l'échelle de la ville.

En 2021, le coup d'État du général en chef de l'armée Min Aung Hlaing donne un coup d'arrêt aux politiques en cours. Destiné en premier lieu aux locataires, le programme n'a probablement pas eu le temps de bénéficier aux propriétaires, habitants ou bailleurs, des terrains convertis. Ces derniers restent cependant comptabilisés comme *kyu kyaw* jusqu'à une prochaine politique les concernant.

BIBLIOGRAPHIE

- Aung, T. (2016). *Coproduction of Knowledge on Diversity in Precarious Neighbourhoods: A Key to Renewed Urban Thinking and Policies. Challenges towards Recognition and Adaptation Policy in Yangon*. Présenté à HABITAT III The United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, Yangon, octobre 17.
- Boutry, M. (2015). *Yangon's Urban Sprawl, Migrants vs. the State? Land (Mis)management, Market Exclusion and « Resistance » in Peri-urban Yangon*. Institut français de Birmanie, Yangon.
- Boutry, M. (2018). Migrants seeking out and living with floods. A case Study of Mingalar Kwet Thet Settlement, Yangon, Myanmar. In C. Middleton, R. Elmhirst, & S. Chantavanich (Eds.), *Living with floods in a mobile Southeast Asia. A political ecology of vulnerability, migration and environmental change*. New York, Routledge, p.42-62.
- Boutry, M. (2019). *Shaping Land Access and Tenure in Myanmar. Historical Construction and Contemporary Realities*. Comité Technique Foncier et Développement, GRET, AFD, ministère des Affaires étrangères.
- Boutry, M. (2020). Internal Migration in Myanmar. In M. Bell, A. Bernard, E. Charles-Edwards, & Yu Zhu (Eds.), *Internal Migration in the Countries of Asia: A Cross-National Comparison*. Cham, Springer International Publishing, p. 163-183. https://doi.org/10.1007/978-3-030-44010-7_9
- Boutry, M., Khin Pyae Sone, Sung Chin Par, & Tin Myo Win. 2016. *Land dynamics and livelihoods in peri-urban Yangon. The case of Htantabin Township*. Research Report, GRET Land tenure Project: Understanding Rural Land Issues to Engage Comprehensive Policy Dialogue in Myanmar, Yangon, GRET-LIFT.
- Brac de la Perrière, B. (1995). Urbanisation et légendes d'introduction du Bouddhisme au Myanmar (Birmanie). *Journal des anthropologues*, 61(1), p. 41-65. <https://doi.org/10.3406/jda.1995.1918>
- Clerc, V. (2005). Les politiques de résorption de l'habitat informel à Phnom Penh. Influence des organisations internationales et contradictions de l'action publique. *Géocarrefour*, 80(3). <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.1160>
- Clerc, V. (2020). Des projets d'habitants à une politique d'habitat. Action publique et co-création urbaine pour le traitement des quartiers informels à Yangon, Myanmar. *NAQD*, 38-39(1-2), p. 173-91. <https://doi.org/10.3917/naqd.038.0173>
- Egretau, R. (2015). Le coup d'État du 2 mars 1962 en Birmanie. Perceptions et réactions de la diplomatie française. *Relations internationales*, 164(4), 111. <https://doi.org/10.3917/ri.164.0111>

- Hwa, C. S. (1965). Land Tenure Problems in Burma, 1852 to 1940. *Journal of the Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society*, 38(1)(207), p. 106-34.
- Ingalls, M., Diepart J. C., Nhu T., & Hayward, D. (2018). *State of Land in the Mekong Region*. <https://doi.org/10.7892/BORIS.120285>
- JICA, & YCDC (2013). *The Project for the Strategic Urban Development of the Greater Yangon*. Final Report 1, Yangon, The Republic of the Union of Myanmar, JICA (Japan International Cooperation Agency), YCDC (Yangon City Development Committee).
- Khairunnisa, Hirano, K., & Uchida C. (2020). *Yangon Urban Development Management Project, Implementation of Building Survey and Mapping in Yangon by Utilization of ArcGIS Online*. 28/2020.5. https://www.n-koei.co.jp/rd/thesis/pdf/202003/forum28_002.pdf
- Kolovou Kouri, M. (2019). *Aspects of Land in Myanmar Community-Led Housing Projects*. Yangon.
- Kraas, F., Hartmut, G., et Mi Mi, K. (eds.)(2006). *Megacity Yangon: Transformation processes and modern development: second German-Myanmar workshop in Yangon/Myanmar 2005*. Microform., volume 7, Southeast Asian Modernities, Berlin, Lit Verlag.
- Kraas, F., Zin, M., Regine, S. et Zin, N. M. (2014). Yangon: Phase of Urban Development and Expansion. *Journal of the Myanmar Academy of Arts and Science*, XII(6), 125-137.
- Leckie, S., & Simperingham E. (Eds.)(2009). *Housing, land, and property rights in Burma: the current legal framework*. Geneva, Switzerland, Displacement solutions, HLP Institute.
- Lubeigt, G. (1989). Aspects du développement de la zone péri-urbaine de Rangoun (Birmanie). In *La péri-urbanisation dans les pays tropicaux*. Espaces Tropicaux, CEGET-CNRS, p. 327-384.
- Lubeigt, G. (1995). Données stratégiques d'un aménagement urbain en Birmanie, De Rangoon à Yangon. In Clément, P., Clément, S., Goldblum, C. (Eds.), *Cités d'Asie*. Les Cahiers de la recherche architecturale, Marseille, Éditions Parenthèses, p. 35-36, p. 141-151.
- Mellac, M., & Castellanet, C. (2015a). *Histoires divergentes d'une convergence sous tension. Les réformes foncières vers la propriété privée dans quatre pays du Mekong (Birmanie, Cambodge, Laos, Viêt-Nam)*. AFD MAEDI, Regards sur le foncier 1, Paris, Comité technique « Foncier et Développement ».
- Mellac, M., & Castellanet, C. (2015b). Les formes de l'insécurité foncière en Asie du Sud-Est continentale. In *La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud : dépasser les controverses et alimenter les stratégies*. Comité technique « Foncier et développement », ministère des Affaires étrangères et du Développement international, Paris, Agence française de développement.
- Myint, A. A. (2015). Affordable Urban Housing in Myanmar. Présenté à *Affordable Housing in Asian Cities: How to reach the poor and vulnerable*. IHS Refresher Course, Yangon, décembre.
- Naing, M., & Nitivattananon, V. (2020). Analysis of the Housing Market with the Roles of Private House-Builders on the Middle-Income Group Segment in Yangon, Myanmar. *Journal of Construction in Developing Countries*, 25(1), p. 83-108. <https://doi.org/10.21315/jcdc2020.25.1.5>
- Nwal, S. S., & Panuwatwanish, K. (2018). Social Housing in Myanmar: Issues and Way Forward. Présenté à *Joint Asia-Pacific Network for Housing Research and Australasian Housing Researchers Conference*. Griffith University, Gold Coast, Australia.
- New Yangon Development Company Ltd. (2018). *Socio-Economic Master Plan for New Yangon City*. Yangon, NYDC.
- Rasanen, T. A., Sawdon, J., & Ketelsen, T. (2019). Spatio-temporal assessment of electrification in Myanmar in 2012-2018 using nightlight satellite data. *Preprint*. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.18946.02240>
- Rasmussen, M. B., & Lund, C. (2018). Reconfiguring Frontier Spaces: The territorialization of resource control. *World Development*, 101(janvier), p. 388-399. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.01.018>
- Rhoads, E. (2020a). Informal (Justice) Brokers: Buying, Selling and Disputing Property in Yangon. In H. M. Kyed (ed.), *Everyday Justice in Myanmar*. NIAS Studies in Asian Topics, Copenhagen, NIAS Press, p.283-313.
- Rhoads, E. (2020b). Property, Citizenship, and Invisible Dispossession in Myanmar's Urban Frontier. *Geopolitics*, décembre, p. 1-34. <https://doi.org/10.1080/14650045.2020.1808887>

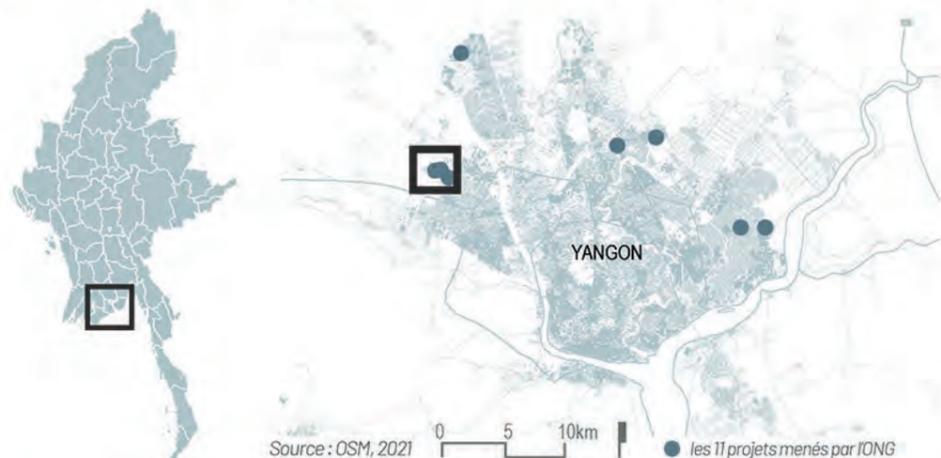
- Tainturier, F. (2008). La gestion des grandes villes, Acteurs et stratégies. In G. Defert (éd.), *Birmanie contemporaine*. Études Asie, p. 343-359.
- Tainturier, F. (2021). *Mandalay and the Art of Building Cities in Burma*. Singapore, NUS Press.
- The Republic of the Union of Myanmar (2016a). *National Land Use Policy*. Yangon.
- The Republic of the Union of Myanmar (2016b). Thematic Report on Migration and Urbanization. Census Report Volume 4-D. The 2014 Myanmar Population and Housing Census, Yangon, Department of Population, Ministry of Labour, Immigration and Population, With Technical Assistance from UNFPA.
- Tin, M. M., & Myint, A. A. (2019). Towards A National Policy Myanmar. Présenté à *The Third International Conference on the National Urban Policy*. Nairobi, Kenya, octobre.
- Tun, E. T. (2019). Yangon to Start Housing Projects for Squatters This August. *Human Settlements Sector Review, Union of Myanmar*. Nairobi, The United Nations Center for Human Settlements (Habitat).
- UN-Habitat (2017). *Mapping Yangon: The Untapped Communities, Phase One Report*. UN-Habitat, Cities without slums.

NOTES

1. 41 % dans des « urban centers » (22 millions) et 24 % dans des « urban clusters » (12,9 millions), les 35 % restants vivant dans les « rural gril cells » (18,8 millions) (<https://ghsl.jrc.ec.europa.eu/CFS.php>).
2. <https://ghsl.jrc.ec.europa.eu/cl.php?wcw=149>
3. <https://ghsl.jrc.ec.europa.eu/CFS.php>
4. <https://agriculture.gouv.fr/birmanie>
5. Un alleu ou franc-alleu est une terre dont le possesseur ne doit pas d'hommage ou de reconnaissance à un seigneur.
6. Cette éviction a officiellement concerné 260 000 « squatters » en 1988-89 (UNCHS, 1991). Ce chiffre est vraisemblablement sous-estimé, car, bien que publié en 1987, il émane d'un recensement réalisé quinze ans plus tôt, entre 1971 et 1974 (Naing et Nitivattananon, 2020).
7. https://www.centroestero.org/FTP/FocusMyanmar_FederChambersCommerce_MYANMAR.pdf
8. <http://www.achr.net/index.php>
9. <http://communityarchitectsnetwork.info/>
10. <http://www.achr.net/activities-de.php?id=1>
11. Généralement, le document de vente *sell and buy* mentionne le nom d'une représentante de la communauté en face de celui de l'agriculteur, tandis qu'un autre document fait la liste, régulièrement mise à jour, des membres du groupe qu'elle représente, mais le foncier reste officiellement enregistré au nom de l'agriculteur.
12. Un *Community Land Trust* est un organisme foncier solidaire (OFS) à but non lucratif ayant pour objet de détenir la propriété de terrains sur lesquels des logements sont bâtis, pour que ces derniers restent perpétuellement à coût abordable et nettement inférieur au prix du marché.
13. <https://www.irrawaddy.com/news/burma/burma-needs-policy-squatters-ye-htut.html>
14. Malgré les réticences dans les administrations, le gouvernement régional de Yangon (YRG) considère que, des quatre modes de relogement qu'il a prévus pour faire face à la question des squatters en 2019, celui-ci est le plus adapté. Les autres, la construction des 1 000 ou 1 500 logements publics *low cost* annuelle du gouvernement régional de Yangon et du DUHD du ministère de la Construction, de même que la vente sur hypothèque ou les programmes en PPP de dortoirs dans les usines, sont considérés comme insuffisants, irréalistes ou inabordables (Naing et Nitivattananon, 2020).

Yangon (Myanmar)

Habitat collectif de relogement des habitants des Kyu Kyaw par l'ONG Pyo May Eain - Women for the World, une recherche de Valérie Clerc

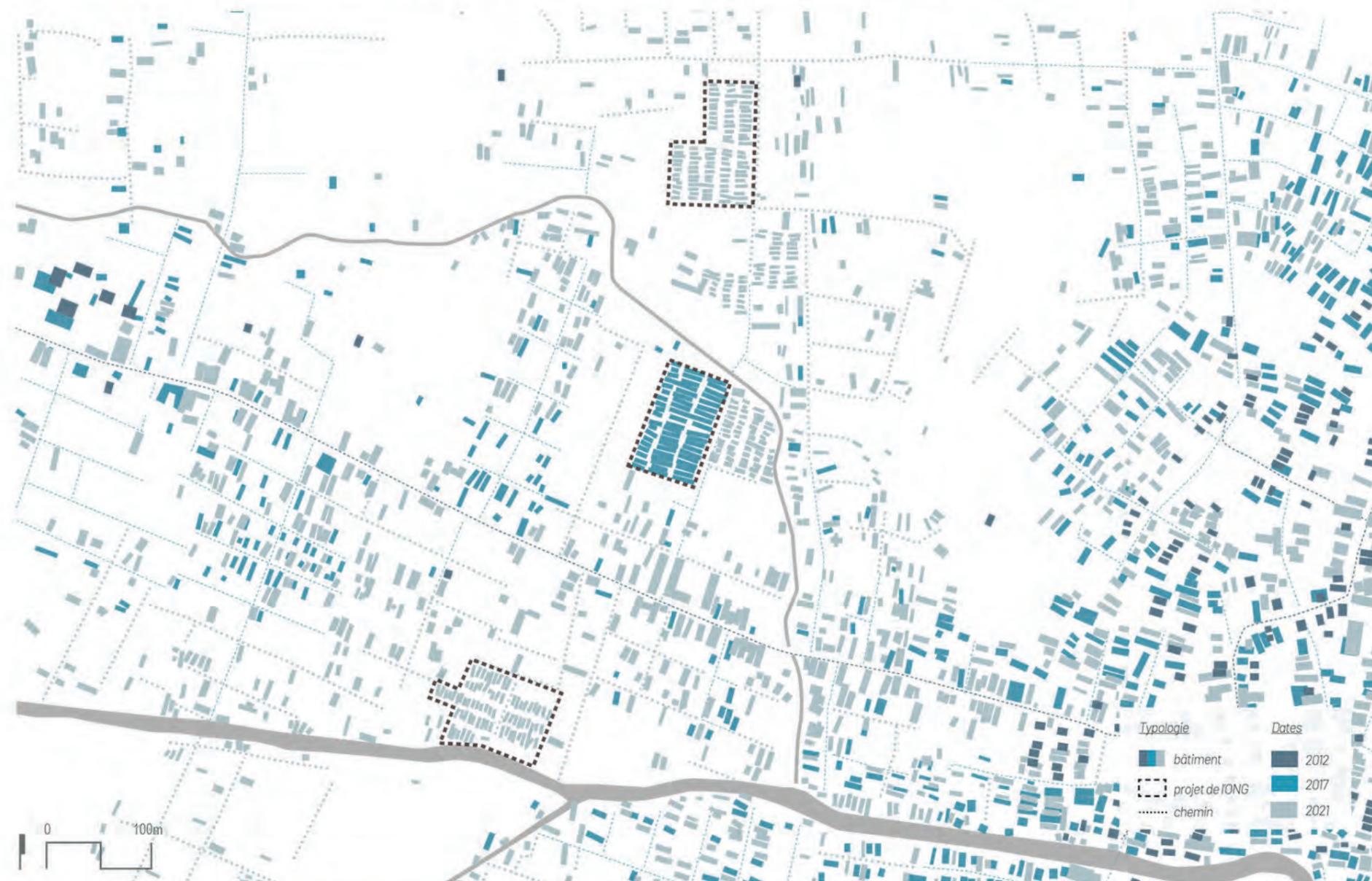


En 2012, après cinquante ans de dictature militaire pendant laquelle la terre appartenait à l'état, de nouvelles lois foncières, notamment la *Vacant, Fallow and Virgin Land Law* et surtout la *Farmland Law* permettant aux agriculteurs de céder, louer, hypothéquer ou mettre en gage leurs droits sur les terres agricoles qu'ils cultivent, ont enclenché le développement en périphérie de Yangon d'un nouveau marché de parcelles agricoles loties de façon irrégulière et légalement inconstructibles.

Surcesterrains, l'ONG birmane Pyo May Eain (Women for the World) a accompagné la construction par d'anciennes locataires des quartiers informels de petits projets collectifs communautaires denses, à très faible coût. En 2019, le Gouvernement régional de Yangon a accepté de régulariser les onze projets déjà réalisés (plus de 700 logements)

et a invité l'ONG à mettre en œuvre ce modèle de « logement communautaire » (*community-led housing*) à l'échelle de la ville, sur des terrains de différentes tailles qu'il détient dans les six townships périphériques, avec l'objectif de reloger l'intégralité des 155 500 ménages des quartiers informels recensés en 2017. Fin 2020, plus de 1000 logements avaient déjà été réalisés, mais le renversement du gouvernement par la junte militaire en février 2021 a stoppé le processus.

La population de Yangon est de plus de 5 millions d'habitants en 2014 et de 7,4 millions pour la Région de Yangon en 2015



Dynamiques de conversion des usages des sols - l'exemple de trois projets communautaires situés au nord-ouest de Yangon
Source : d'après Google Earth pro 2021, Vues aériennes 2012, 2017 et 2021 ©2021

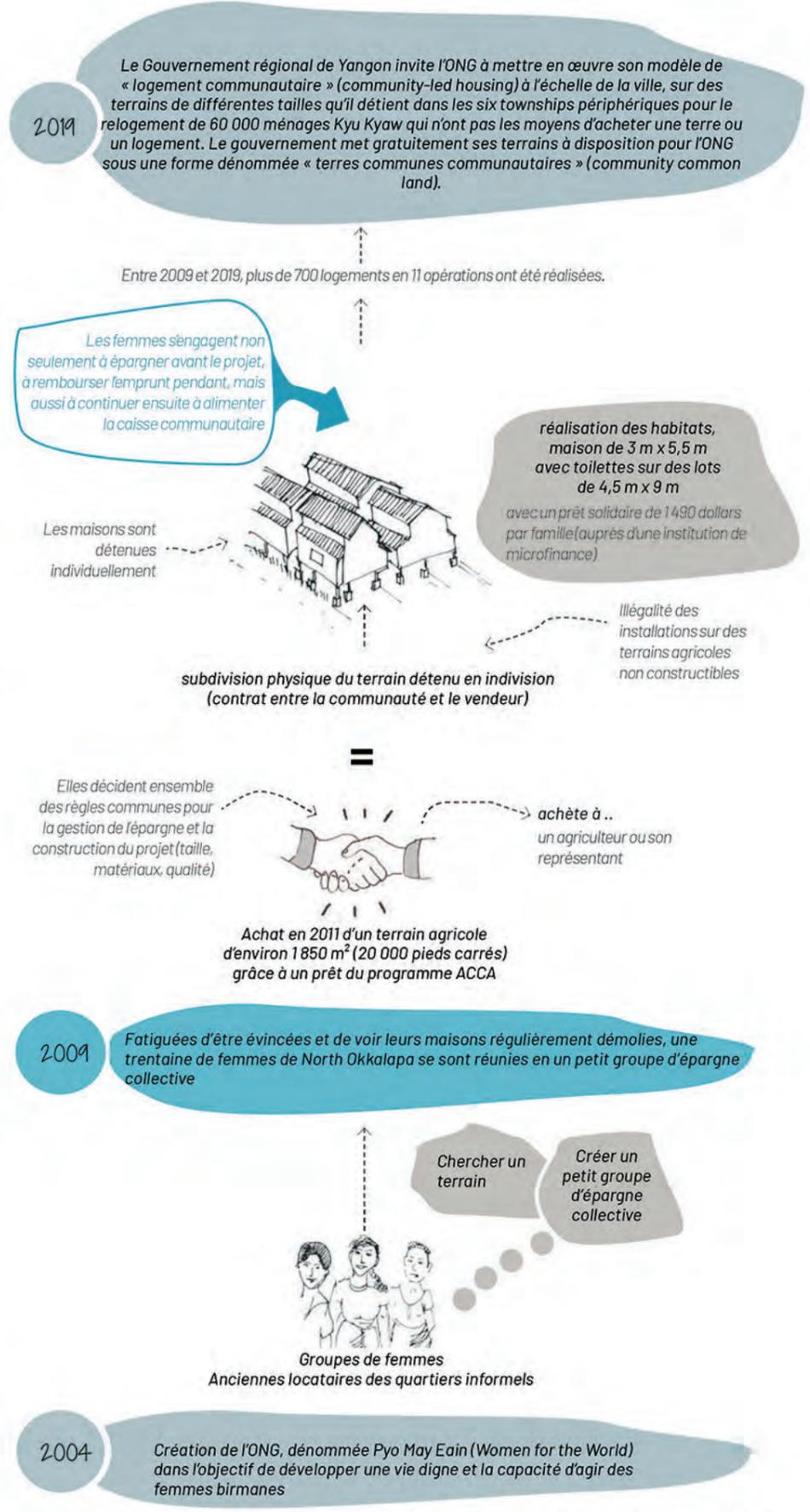


Schéma des dynamiques de conversion des usages des sols des projets collectifs communautaires

Conversion d'usage des terres agricoles

Le cas d'un campement de réfugiés syriens au Liban

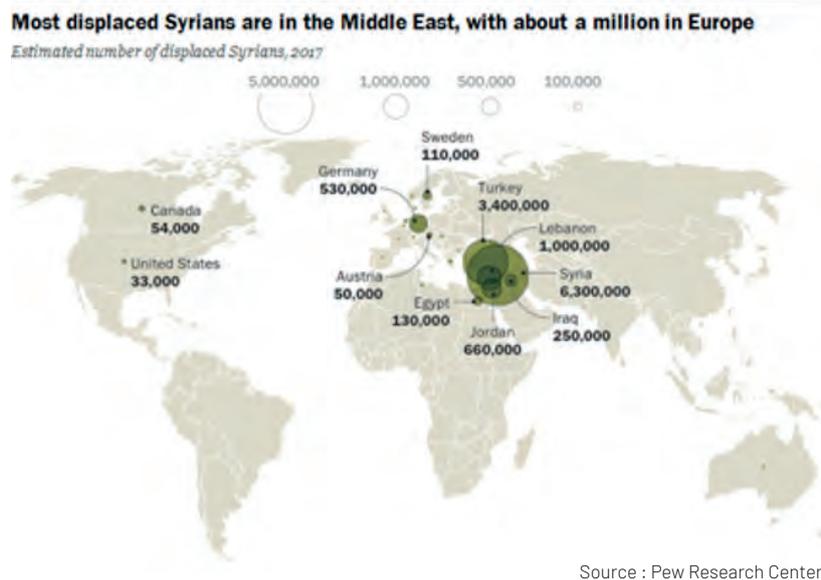
Faten Kikano

Ce rapport d'étude porte sur la conversion de terres agricoles en campements informels occupés par des réfugiés. Le cas à l'étude est celui d'un campement informel de réfugiés syriens, situé à Dalhamieh, un village libanais dans la vallée de la Bekaa (figure 1).

Dans une première partie, ce rapport contextualise la situation des réfugiés syriens au Liban et décrit les politiques adoptées par le gouvernement libanais pour les accueillir et les conséquences de ces politiques par rapport à leur logement d'une manière générale. Dans une deuxième partie, le cas à l'étude est présenté. La politique d'accueil locale est décrite, suivie par une explication relative à l'exploitation des terres agricoles. Ensuite, la dynamique menant à l'occupation informelle du terrain par les réfugiés est détaillée. Enfin, le rapport analyse les rôles des multiples parties prenantes impliquées dans ce processus – les pays donateurs, le gouvernement d'accueil, les municipalités, les organismes humanitaires, les propriétaires fonciers, le *shaweesh* (gestionnaire informel du campement) et les réfugiés eux-mêmes – et les enjeux d'intérêt et de pouvoir qui orientent les décisions et les actions de ces parties prenantes.

FIGURE 2

Pays d'accueil des réfugiés syriens



Dans la plupart des pays hôtes voisins de la Syrie, l'accueil des réfugiés s'est fait dans l'urgence et l'asile leur a été offert à titre temporaire. Souvent, ces pays ne sont pas signataires de la convention de Genève (United Nations, 1951) et n'ont pas dans leur législation des règlements et des lois en lien avec l'accueil des réfugiés. Le Liban ne fait pas exception. Un accord avec le HCR signé en 2003 le définit comme étant un pays de transit dans lequel les réfugiés ont le droit de résider pendant six mois en attendant qu'une solution durable ne soit trouvée pour eux (UNHCR, 2011).

Cependant, la politique d'accueil du gouvernement libanais se distingue de celle des autres pays par trois points. Premièrement, jusqu'en 2014, le gouvernement libanais n'adopte pas de position officielle par rapport aux modalités d'accueil des réfugiés et se désengage presque entièrement de la gestion de la crise. Les réfugiés deviennent de facto une responsabilité partagée entre les organismes humanitaires et les municipalités. Deuxièmement, les frontières libanaises avec la Syrie restent ouvertes et aucune restriction n'est imposée sur l'entrée des ressortissants syriens, d'où le grand nombre de réfugiés accueillis¹. Troisièmement, le gouvernement libanais interdit les camps organisés – une des rares décisions prises par l'État – sans prévoir d'autres solutions pour le logement de centaines de milliers de réfugiés (Kikano *et al.*, 2021).

La certitude que la crise finirait rapidement, un mythe partagé par la plupart des gouvernements d'accueil, explique le caractère temporaire des solutions adoptées par le gouvernement libanais, et son engagement faible dans la gestion de la crise. Cependant, plusieurs analystes et experts en politique associent ces décisions à des motifs politiques et économiques.

Selon certaines analyses, dans un climat de tensions interreligieuses, l'ouverture des frontières et l'accueil d'une grande population principalement sunnite servent à déstabiliser l'équilibre

ENCADRÉ 1**La convention de 1951 relative au statut des réfugiés**

Le HCR, l'agence des Nations unies pour les réfugiés, définit la convention de Genève de 1951 comme un document juridique clé relatif au statut des réfugiés. Ratifiée par 145 États parties, elle définit le terme « réfugié » et énonce les droits des personnes déracinées, ainsi que les obligations juridiques des états pour assurer leur protection. La convention est étayée par le protocole de 1967 qui lève les restrictions temporelles et géographiques limitant à l'origine son application.

Selon la convention, le terme « réfugié » s'applique à toute personne qui craint d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, qui se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut pas ou, du fait de cette crainte, ne veut pas se réclamer de la protection de ce pays.

Le principe fondamental est le non-refoulement, selon lequel un réfugié ne devrait pas être renvoyé dans un pays où sa vie ou sa liberté sont gravement menacées. Ceci est désormais considéré comme une règle du droit international coutumier.

entre chiïtes et sunnites dans le pays. En effet, en s'ajoutant à l'accueil des réfugiés palestiniens, majoritairement sunnites, l'accueil d'une grande population de réfugiés syriens, également sunnites, renforce la présence de ce groupe religieux dans le pays, au détriment des chiïtes. Ce déséquilibre menace pareillement les communautés chrétiennes, devenues minoritaires (Naufal, 2012 ; Saghieh et Frangieh, 30 December 2014).

Quant à la stratégie de non-encampement, elle est examinée à partir d'une lentille d'analyse économique. Les Syriens ayant fait partie depuis des décennies de la classe ouvrière au Liban, cette stratégie est justifiée par leur importante contribution au marché du travail peu qualifié, surtout dans les secteurs de l'agriculture, de la construction et des services (Onishi, 11 December 2013 ; Turner, 2015). En effet, suite à un accord signé en 1991 entre le Liban et la Syrie, les populations libanaises et syriennes ont le droit de travailler indistinctement dans les deux pays (Syrian Lebanese Higher Council, 1991). Les statistiques estiment qu'avant 2011, l'année marquant le début du conflit syrien, quelques 300 000 ressortissants Syriens résidaient temporairement et travaillaient au Liban (Chalcraft, 2009 ; Chehade, 2014). La politique de non-encampement est également justifiée par la crainte des dirigeants libanais de la répétition du cas des camps des réfugiés palestiniens, devenus pérennes et militairement autonomes, constituant une menace permanente pour la souveraineté de l'État (Loveless, 2013 ; Onishi, 11 December 2013 ; Rueff et Viaro, 2009 ; Turner, 2015).

Émergence des campements informels

Actuellement, dix ans après le début du conflit, le Liban accueille 1,5 millions de réfugiés syriens selon les estimations du HCR² (UNHCR *et al.*, 2017). Étant donné l'absence de camps, ils se sont auto-installés dans des régions urbaines, semi-urbaines et rurales. Suite à des travaux de terrain périodiques qui ont eu lieu entre 2014 et 2017, j'ai été en mesure d'identifier sept types d'habitations : appartements ou chambres ; campements informels ; structures non résidentielles ; immeubles non finis ; centres d'accueil collectifs ; camps palestiniens (surtout pour les Palestiniens déplacés de Syrie) ; camps organisés sur des terrains privés.

Étant donné l'absentéisme de l'État, les municipalités ont acquis une indépendance dans les politiques d'accueil des réfugiés syriens. Leur accueil peut aller de la prohibition totale à l'ouverture et l'hospitalité. De ce fait, les réfugiés sont concentrés en grand nombre dans les municipalités qui ont des politiques tolérantes vis-à-vis d'eux (El Helou, December 2014).

Presque tous les réfugiés louent leurs habitations selon des ententes informelles. Souvent, les contrats de location sont verbaux et possèdent une valeur légale contestable. Lorsqu'ils sont transcrits, leur légalité n'est pas garantie non plus, car, pour la plupart, ils ne sont ni certifiés par un notaire ni enregistrés à la municipalité. Face aux expulsions fréquentes et aux loyers démesurément élevés, la plupart des réfugiés ne connaissent pas leurs droits en tant que locataires. En effet, selon la loi, même dans le cas d'une location informelle, ils peuvent contester leur loyer et leur expulsion. Dans la grande majorité des cas, ne possédant pas de statut légal, ils n'osent pas se présenter auprès d'acteurs gouvernementaux pour contester l'exploitation qui caractérise leur occupation de l'espace. Les expulsions sont souvent dues à l'incapacité des réfugiés de payer le loyer, à des tensions sociales avec les communautés d'accueil, ou à des enjeux de sécurité en lien avec leur présence.

Au-delà des politiques d'accueil locales, le principal critère pour les réfugiés syriens dans le choix de leur logement est le prix abordable du loyer, suivi des opportunités d'emploi. Ces critères expliquent la grande concentration des réfugiés syriens à la Bekaa, une région frontalière avec la Syrie caractérisée par ses vastes terres agricoles et, par conséquent, par le besoin de travailleurs dans ces terres. Il faut noter qu'au Liban la production agricole représente le troisième secteur le plus productif après le secteur tertiaire et celui de l'industrie, et que la majorité des terres cultivées (42 %) sont situées dans le plateau de la Bekaa. De plus, les loyers des terres dans cette région sont les plus modiques (UNHCR *et al.*, 2017).

Les producteurs agricoles libanais ont toujours compté sur les travailleurs temporaires syriens qui représentent une main-d'œuvre peu onéreuse et qui acceptent des conditions de travail plus exigeantes que les Libanais (Chalcraft, 2009). Les travailleurs agricoles s'installaient auparavant gratuitement dans des tentes montées à même les terrains cultivés. Suite à l'embrassement du conflit syrien, ils ont accueilli leurs familles et leurs amis. Les quelques tentes les abritant se sont multipliées et de grands campements, allant parfois jusqu'à plus de 100 unités d'habitation, ont émergé. Graduellement, en l'absence de solutions proposées par l'État et faute d'autres solutions abordables, l'usage de certaines terres s'est transformé : auparavant d'un usage agricole, elles servent dorénavant à accueillir des campements informels abritant des réfugiés. Souvent, ce sont les réfugiés les plus démunis qui s'y installent³.

Environ 18 % des réfugiés vivent dans plus de 3 700 campements informels dont près de 65 % sont localisés dans les plaines de la Bekaa (dans le gouvernorat de la Bekaa et de Baalbek-Hermel) (figure 3).

Pratiques de conversion des terres agricoles à la Bekaa pour l'accueil de campements de réfugiés

Cadre juridique et occupation de facto

D'une manière générale, au Liban, les terrains sont classifiés selon plusieurs catégories déterminant le pourcentage de leur superficie qui pourra être exploitée pour la construction. Il existe trois grands groupes principaux : terrains résidentiels, industriels ou agricoles. Cette classification ainsi que la proportion de la superficie qui peut y être construite sont déterminées par des décrets délivrés par le Conseil des ministres et proposés par le Comité supérieur de la planification urbaine. La proportion de construction permise sur les terres agricoles est souvent négligeable.

Afin d'ériger les structures temporaires des travailleurs agricoles, seule une autorisation de la municipalité fournie à la simple demande du propriétaire foncier est requise. Un permis de construction n'est pas nécessaire, étant donné le caractère temporaire de la structure, et aucun loyer n'est requis de la part des travailleurs agricoles. L'autorisation est écrite ou verbale, selon la municipalité. Dans le cas d'une autorisation écrite, le propriétaire terrien présente une demande en forme de lettre à la municipalité, et la municipalité répond à cette demande par un document autorisant la construction d'un nombre précis de tentes. La municipalité accorde l'autorisation gratuitement car, dans le but d'encourager l'agriculture, tout ce qui a rapport à la production agricole est exempté de frais et de taxes. L'autorisation est limitée à une « saison agricole » puisque les travailleurs, majoritairement syriens, retournent habituellement chez eux en hiver. Elle expire et doit être renouvelée l'année suivante.

Cette même autorisation continue à être demandée pour l'installation d'un campement informel, tant que la structure des habitations érigées est temporaire. L'autorisation est accordée au propriétaire foncier à la discrétion de chaque municipalité dépendamment de la politique d'accueil qui y est adoptée.

On peut déduire que, étant donné que la municipalité autorise la construction d'un campement, l'occupation d'une terre agricole par les réfugiés n'est pas illégale. Cependant, cette autorisation, créée pour régulariser la construction d'un nombre limité de tentes abritant gratuitement des travailleurs agricoles de manière saisonnière, est actuellement accordée au propriétaire foncier pour transformer l'usage de son terrain pour une durée presque permanente : le terrain officiellement d'usage agricole est loué contre des sommes d'argent considérables et exploité dans sa totalité pour la construction de logements. Selon les entretiens avec le chef de la municipalité de Zahlé, il est en moyenne 25 fois plus profitable de louer le terrain aux réfugiés, soit 2 500 % plus que ce que rapporte l'exploitation agricole.

ENCADRÉ 2**Le secteur agricole à la Bekaa**

L'agriculture au Liban est majoritairement maraîchère. La majeure partie des terres est irriguée. Les efforts et les coûts requis pour l'irrigation sont souvent individuels. L'eau provient couramment des puits et des forages, ou bien des sources et des rivières, notamment le Litani. Les pommes de terre, les tomates ainsi que d'autres légumes et céréales y sont cultivés.

Les agriculteurs locaux sont rarement propriétaires. Ils sont métayers, locataires ou régisseurs dans de grandes exploitations dont les propriétaires, des Libanais privilégiés issus de la classe moyenne ou riche, résident souvent à l'extérieur de la région. Malgré la fertilité des terres irriguées, l'agriculture rapporte peu aux propriétaires et reste une activité peu rentable. Ceci explique la raison pour laquelle les propriétaires préfèrent souvent louer leurs terres aux réfugiés pour l'installation de leurs campements. Les loyers ne sont pas réinvestis dans les terres louées.

Un contrat de location informel, verbal ou transcrit se fait entre le propriétaire et le *shaweesh* qui est le gestionnaire du campement et le représentant informel de la communauté des réfugiés. À son tour, le *shaweesh*⁴ sous-loue des parcelles de terre à chaque famille (ou plusieurs familles partageant une habitation), en gardant une partie de l'argent pour lui-même.

Une fois l'autorisation délivrée, la municipalité ne permet pas facilement aux réfugiés de changer l'emplacement de leur campement (sauf s'ils quittent la ville), afin d'avoir plus de contrôle sur leurs déplacements. Cette restriction expose les réfugiés au risque de payer des loyers excessifs pour la location des terrains. Les expulsions sont très fréquentes et sont usuellement dues à l'incapacité des réfugiés de payer le loyer demandé. Les campements sont alors démontés et reconstruits sur un autre terrain par les réfugiés, avec l'assistance des ONG.

Les capacités financières et logistiques des autorités municipales de la région, même antérieurement au conflit syrien, étaient insuffisantes et les infrastructures et services ne répondaient pas aux besoins des habitants. Suite à l'accueil d'un grand nombre de réfugiés syriens, parfois excédant celui des résidents locaux, ces manques ont été exacerbés. Ainsi, en se chargeant de l'approvisionnement du courant électrique et de l'eau aux campements, de la collecte des déchets, de l'éducation et de l'hospitalisation des réfugiés, la plupart des systèmes publics locaux sont débordés. Les municipalités se débattent seules ; l'État central, miné par la corruption, ne leur offre aucun soutien.

Cependant, dans les villes hospitalières pour les réfugiés, les organismes humanitaires investissent dans des projets de développement tels que des hôpitaux, des cliniques, des systèmes d'irrigation pour les terres agricoles, des parcs municipaux, etc. Bien que les fonds investis ne soient pas gérés

par les municipalités, le choix des projets se fait en coordination avec les comités municipaux. Ce soutien se limite aux régions caractérisées par une grande concentration de réfugiés syriens. D'autres villes, hostiles aux réfugiés et fermées à leur accueil, en sont privées. C'est le cas de la ville de Zahlé, où le chef de la municipalité, pour manifester son mécontentement à l'égard de l'accueil des réfugiés syriens, collabore peu avec les organismes humanitaires, faisant manquer de ce fait à la ville des opportunités considérables de développement.

Les bénéfices que tirent les propriétaires terriens de la location des terres n'étant pas imposables, les municipalités n'en profitent aucunement. Le chef de la municipalité de Zahlé, interviewé en 2017, mentionnait la nécessité de collecter un impôt proportionnel au nombre d'unités d'habitations sur chaque terrain. Cependant, cette réglementation n'a pas encore vu le jour.

Cas à l'étude

Le cas à l'étude est un campement qui se situe sur une terre agricole de 3 000 m² dans le village de Dalhamieh, un village rural de 12 000 habitants situé à l'est de la Bekaa, à 20 km de la frontière syrienne. Le village est sous l'administration de la municipalité de Zahlé. Malgré l'urbanisation de certaines parties, il est majoritairement constitué de terres agricoles.

FIGURE 3

Situation du campement et vue générale (Kikano, 2021)



Le campement est constitué de 90 tentes, chacune de 6 m x 7 m, abritant environ 800 réfugiés. Les structures des tentes sont en bois ou en métal, couvertes de panneaux de bois et de bâches. Quelques tentes en bordure du chemin public sont utilisées comme de petits commerces tenus par des femmes du campement. Les structures des habitations sont construites de part et d'autre d'un chemin privé créé par les réfugiés. Ce chemin, assez large pour le passage d'une voiture, traverse le terrain de bout en bout (figure 3).

Le campement se caractérise par l'absence d'infrastructures. L'électricité est fournie par un groupe électrogène privé qui provoque une double pollution sonore et de l'air. Quant à l'eau, elle est pourvue par des citernes transportées à même le campement par des camions. Les citernes servent à remplir de grands réservoirs communs qui desservent de plus petits réservoirs distribués par le HCR et réservés à l'usage de chaque ménage. La qualité de l'eau n'est exposée à aucun contrôle. Le HCR fournit également des latrines, une par tente. Les latrines sont placées initialement à l'extérieur des tentes. Cependant, les réfugiés, dans la recherche d'une plus grande intimité et de plus de commodité, les ont intégrées aux habitations. Les latrines ne sont pas connectées au système public des égouts et sont une source de pollution pour les sols et les nappes phréatiques.

Dans d'autres campements informels, l'électricité et l'eau sont approvisionnées à partir de connexions illégales à l'infrastructure publique. Ces connexions créent un poids additionnel sur l'infrastructure publique vétuste qui n'a pas été mise à niveau depuis la fin de la guerre civile libanaise en 1990.

Cette particularité n'est pas la seule qui distingue le campement de Dalhamieh des autres campements informels. En effet, la situation des réfugiés de Dalhamieh est meilleure d'un point de vue économique et institutionnel que celle de la plupart des réfugiés vivant dans des campements informels. Alors que ces derniers choisissent les campements informels en raison de leur faible coût, les habitants de Dalhamieh, originaires de la même région de Idlib et apparentés les uns aux autres, choisissent de vivre dans le campement car il leur offre une certaine autonomie. En effet, la plupart des habitants possèdent des permis de résidence et plusieurs sont naturalisés et possèdent donc la citoyenneté libanaise. Certains d'entre eux résident dans le pays depuis des années et ont des emplois permanents. Étant donné leur situation institutionnelle et économique favorable, ils peuvent se permettre de louer des appartements en ville. Cependant, ils ont choisi de vivre dans un campement éloigné de la ville car cela les protège de l'hostilité de la communauté d'accueil et du contrôle de la municipalité, plus pesant en ville, et cela leur permet de reproduire leur mode de vie pré-déplacement. La flexibilité des structures est un atout additionnel car elle permet aux réfugiés d'adapter leurs habitations à leurs besoins et à leur culture.

Les réfugiés occupent le campement depuis 2016. Le manque de contrôle de la municipalité, l'éloignement du campement de la ville et le capital socioéconomique et institutionnel des réfugiés ont facilité leur appropriation du campement : l'espace reflète la culture et les pratiques traditionnelles de ses habitants. À travers les années, leur appropriation de l'espace a évolué en une territorialisation et cela malgré la précarité légale de l'entente de location et le risque persistant d'expulsion. En effet, à travers les travaux de terrains périodiques, on peut non seulement constater la consolidation du campement d'un point de vue structurel, mais également la régression de l'hospitalité usuelle des résidents. Le campement se transformait graduellement en un ghetto semi-permanent dans lequel les étrangers n'étaient plus les bienvenus.

Gouvernance du processus de conversion d'usage des terres agricoles : les municipalités face aux pressions humanitaires, politiques et économiques

Désengagement de la municipalité menant à la création d'une nouvelle catégorie d'acteurs informels

À Zahlé, la proximité avec la Syrie et la grande proportion des terres agricoles qui couvrent le territoire et qui garantissent des opportunités d'emplois non qualifiés justifient le grand nombre de réfugiés syriens que la municipalité accueille. Cependant, malgré l'accueil de facto d'une importante population de réfugiés – la ville de 180 000 habitants en reçoit 75 000 et la circonscription de Zahlé héberge 500 000 réfugiés syriens contre 400 000 habitants –, la municipalité ne s'est pas engagée dans la gestion de la situation. En revanche, les efforts se sont concentrés sur les moyens pour rendre la présence des réfugiés, autant que possible, invisible.

Le chef du conseil municipal avoue que la présence des réfugiés est tolérée tant qu'elle n'est pas très visible. Ainsi, les réfugiés sont découragés de résider en ville et incités à s'installer dans les terrains agricoles. Malgré les désavantages qui en résultent (entre autres, la réduction de la production agricole et la pollution de la terre), la municipalité, des deux maux, a choisi le moindre, et ne s'est jamais vraiment opposée à la création des campements informels.

Selon le chef du conseil municipal, la municipalité subit deux formes de pression qui la forcent à accueillir les réfugiés : premièrement de la part des organismes humanitaires qui l'accusent de discrimination envers les Syriens, et deuxièmement de la part des habitants riches qui, malgré leur opposition idéologique à l'accueil des réfugiés, en tirent un avantage économique.

En effet, pour les habitants aisés, les réfugiés représentent une main-d'œuvre peu onéreuse. De plus, ils louent à des prix très élevés des appartements, des chambres et des structures non résidentielles – telles que des bureaux, des garages, des ateliers, des espaces commerciaux, etc. – qui ne suscitent pas l'intérêt des Libanais. Les Syriens sont, effectivement, moins exigeants que les Libanais dans les conditions d'habitation et acceptent plus facilement de louer des logements dans de mauvaises conditions. Souvent, plusieurs familles louent un même logement car le mode de vie multifamilial est une pratique commune chez les Syriens, contrairement aux Libanais. Cela leur permet de payer un loyer plus élevé qu'une seule famille libanaise.

Le chef du conseil municipal explique que, justement, son véritable « problème », la raison qui le force à tolérer les réfugiés syriens dans la ville, ne réside pas dans la pression exercée par les organismes humanitaires, mais plutôt dans celle exercée par les Zahléotes qui ont plus intérêt à louer leurs terres aux réfugiés qu'à valoriser leur exploitation agricole. Voici ses explications : « Prenez un lopin de terre de 40 000 m². Chaque 1 000 m² peut contenir 30 tentes. Donc, le lopin de terre peut contenir 1 200 tentes. La location d'une tente est de 100,000LL (75 dollars par mois et de 900 dollars par an). La location de 1 200 tentes est donc de plus d'un million de dollars par an.

Dans le meilleur des cas, si le terrain est cultivé, il rapporte 800 dollars par mois donc 32 000 dollars par an. Ainsi, si j'empêche le propriétaire de louer son terrain, je lui fais perdre près de 900 000 dollars par an. Si je le fais, si je force les réfugiés à quitter la ville, j'aurai contre moi le propriétaire du terrain agricole que j'aurais privé d'un gain considérable, en plus des organismes humanitaires qui classiferaient mon traitement des réfugiés comme étant inhumain. Cela fait un an et demi que je me fais attaquer par les organismes humanitaires qui me pressent pour être plus hospitalier envers les réfugiés et par les Zahléotes qui se plaignent de leur présence, mais qui, simultanément, en profitent. »

Cette situation – l'accueil d'un grand nombre de réfugiés, leur logement de manière informelle majoritairement dans des campements, et le désengagement de la municipalité – a plusieurs conséquences. Premièrement, la municipalité est court-circuitée par les organismes humanitaires. En effet, la réticence de la municipalité à la gestion de la crise des réfugiés a limité sa coopération avec les organismes humanitaires, une situation qui rend légitime leur contrôle sur les fonds octroyés et sur la manière dont l'aide humanitaire est investie. Des opportunités de financement et de développement de la part des donateurs internationaux sont manquées pour la ville, ainsi que des possibilités de mise en place de projets qui réhabiliteraient l'infrastructure vétuste et créeraient des emplois. Deuxièmement, le désengagement de la municipalité renforce le rôle de parties prenantes privées, notamment les propriétaires fonciers et les *shaweeshs* des campements, au détriment des réfugiés. Les propriétaires fonciers exploitent les réfugiés en demandant des loyers très onéreux. Leur interlocuteur est souvent le *shaweesh*, le gestionnaire du campement. Le *shaweesh* à son tour exploite les réfugiés en leur sous-louant des parcelles de terre à des prix plus élevés.

Les réfugiés, au plus bas de l'échelle dans cette structure de pouvoir, subissent tant bien que mal les conditions qu'on leur impose. À titre d'exemple, alors que la municipalité les presse à rester dans le même terrain pour plus de contrôle sur leurs mouvements, les propriétaires et le *shaweesh* ont le pouvoir de les expulser sans raison. En somme, ils sont pris entre différentes formes de pouvoir : celui légal et institutionnel du gouvernement central, celui institutionnel et administratif de la municipalité, et celui informel de parties prenantes privées (figure 4). Cette situation les prive de leur droit à la propriété et rend leur occupation de l'espace instable et précaire.

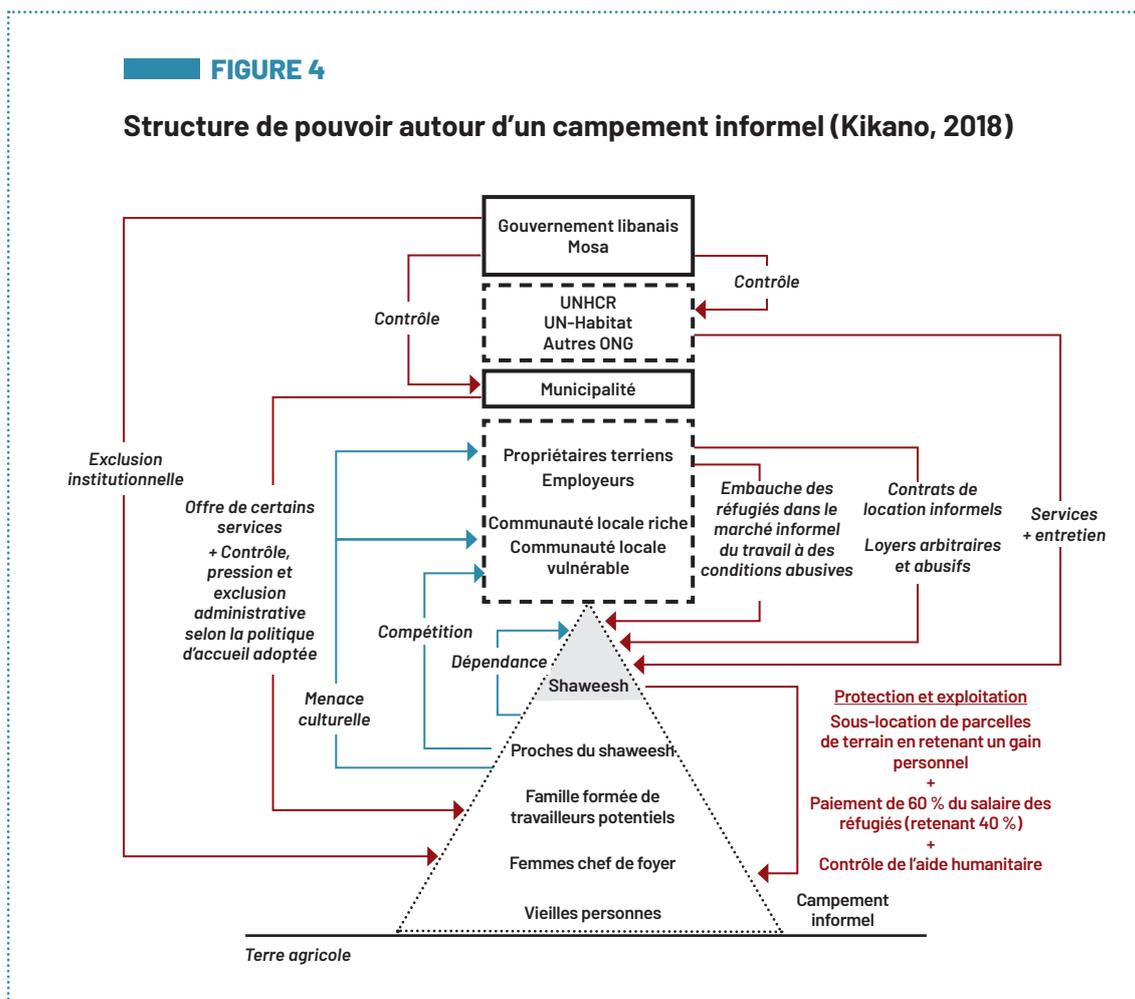
Conséquences de l'accueil informel des réfugiés dans les campements en matière de gestion urbaine et de paix sociale

L'accueil des réfugiés en grand nombre dans des campements informels a de multiples conséquences. La crise de la gestion des déchets dont le pays souffrait déjà s'est aggravée à cause de l'augmentation soudaine de la population (380 tonnes au lieu de 150 tonnes de déchets par jour dans la municipalité de Zahlé). Les campements ne sont pas raccordés au réseau public d'égouts. D'un point de vue sécuritaire, plus de policiers doivent être embauchés par la municipalité pour maintenir la sécurité dans ces nouveaux espaces semi-urbains.

Néanmoins, l'aspect le plus marquant dans l'accueil des réfugiés est le déséquilibre démographique qui a entraîné une peur existentielle, culturelle et religieuse, et une grande tension avec la communauté locale. Ce sentiment de désappropriation chez les habitants locaux augmente avec le prolongement de la situation. Avec un nombre de réfugiés qui a dépassé celui de la population

FIGURE 4

Structure de pouvoir autour d'un campement informel (Kikano, 2018)



locale, une tension intercommunautaire s'est créée et les Syriens ne sont plus les bienvenus. La population locale est devenue ouvertement hostile à leur égard et leurs campements sont discriminés car perçus comme étant des espaces dangereux.

Conclusion : situation actuelle et perspectives pour le futur

Dix ans ont passé depuis l'afflux des réfugiés syriens et l'installation de quelque 350 000 d'entre eux sur des terres agricoles transformées en campements informels. La production agricole y est réduite d'une manière significative et les terres agricoles sont exposées à plusieurs formes de pollution et à d'autres risques environnementaux. Malgré la persistance de cette situation, les arrangements autour des campements restent de l'ordre de ceux que l'on prévoirait pour des installations temporaires par plusieurs aspects : d'un point de vue légal, dans la structure des habitations et l'infrastructure sanitaire et électrique, et dans l'exclusion générale des campements du système urbain.

La situation des réfugiés est extrêmement précaire sur les plans social et économique, institutionnel et sécuritaire. Leurs conditions de vie dans les campements sont en général très précaires. Ils souffrent de surpeuplement et de manque d'intimité. Leurs logements les protègent mal des

conditions climatiques, peu clémentes dans cette région. Certains campements, tels que celui de Dalhamieh, accueillent des populations plus résilientes. Le « pouvoir » des habitants permet l'appropriation culturelle et psychologique et, parfois, une ghettoïsation de l'espace.

Indépendamment du niveau de résilience des réfugiés, une régularisation de l'occupation des terres agricoles doit être effectuée et serait à l'avantage de toutes les parties prenantes. Cette régularisation devrait commencer par l'inclusion institutionnelle des réfugiés et l'octroi d'un droit légal à la résidence et à la propriété à leur égard. Elle devrait être complétée par l'inclusion de leurs milieux de vie dans la planification urbaine.

Cependant, aucun mécanisme n'est mis en place pour résoudre les enjeux en lien avec l'injustice spatiale que les réfugiés subissent en étant privés du droit d'occuper légalement l'espace, et qui les expose au risque d'être expulsés à tout moment. Les habitants du campement de Dalhamieh en sont à leur deuxième « déplacement forcé ». Le premier a eu lieu pour des motifs sécuritaires (ils étaient installés sur un terrain proche d'une route empruntée régulièrement par des membres de l'armée) et le deuxième en raison du prix élevé de la location du terrain. Il y a plusieurs autres exemples. Le 26 décembre 2020, un campement informel a été incendié suite à une dispute dans la ville de Bhanine au nord. Plus de 300 réfugiés syriens ont été forcés de fuir le village et de trouver un gîte ailleurs. Quelques semaines auparavant, 270 familles syriennes installées à Becharé, un village du nord du Liban, ont dû plier bagage suite à un meurtre commis par un Syrien (photo ci-contre).

En conclusion, la situation des réfugiés dans les campements dépend de l'intérêt des parties prenantes qui gèrent leur situation. Fragilisés par les multiples pressions qu'ils subissent, privés d'initiatives renforçant leurs capacités, ils sont à la merci du *shaweesh*, du propriétaire foncier, de la municipalité, de l'État, des organismes humanitaires et des pays donateurs.

Ces pays adoptent des stratégies qui permettent de maintenir les réfugiés loin de leurs territoires. Leur politique, discriminatoire envers les réfugiés, est également injuste par rapport aux pays qui les accueillent sans en avoir les moyens. Le gouvernement libanais continue à gérer la situation des réfugiés comme si elle était temporaire. Quant aux organismes humanitaires, sans renier aucunement le rôle salutaire qu'ils jouent auprès des réfugiés, leur pérennité est liée à la dépendance des réfugiés à l'égard de leur assistance. Les propriétaires fonciers adoptent une attitude paradoxale. Ils souhaitent le départ des réfugiés et expriment leur ressentiment envers eux, sans que cela les empêche de leur louer leurs terres et de leur procurer des emplois. Tout comme le *shaweesh*, ils les exploitent et les contrôlent d'une manière implicite. Le rôle de ces nouveaux acteurs informels privés (les propriétaires fonciers et les *shaweeshs*) est renforcé par l'absentéisme des autorités publiques.

Les réfugiés syriens subissent plusieurs formes de pressions pour quitter le pays. Cependant, tant qu'ils n'auront pas de garantie pour un retour sécurisé chez eux, avec les ressources nécessaires pour leur survie, et tant que les frontières des pays occidentaux seront fermées à leur accueil, la plupart d'entre eux resteront au Liban. Les campements « temporaires » se développeront et se consolideront davantage, répliquant le même scénario que celui des campements palestiniens, vieux de plus de soixante-dix ans, autonomes et armés, un scénario que le gouvernement libanais voudrait à tout prix éviter.

BIBLIOGRAPHIE

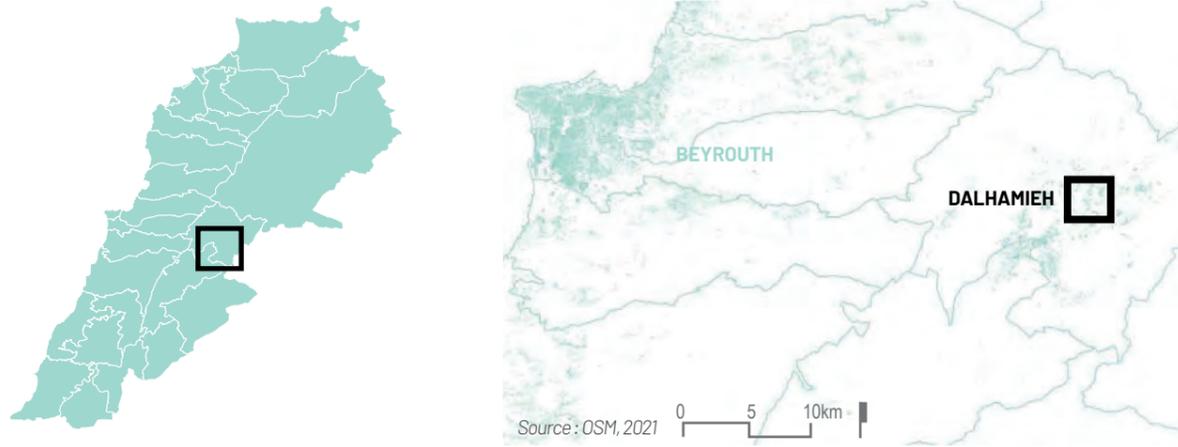
- Chalcraft, J. (2009). *The invisible cage: Syrian migrant workers in Lebanon*. Stanford, Stanford University Press.
- Chehade, D. (2014). *L'impact de l'exode syrien sur le marché du travail libanais*. Beyrouth, Université Saint-Joseph.
- El Helou, M. (December 2014). Refugees under curfew: The war of Lebanese municipalities against the poor. *The Legal Agenda*. Retrieved from <http://legal-agenda.com/en/article.php?id=3052>
- Kikano, F. (2018). Informal Settlements as Social Places of Life. In M. Fawaz, A. Gharbieh, M. Harb, & D. Salamé (Eds.), *Refugees as city makers*. Beirut, Issam Fares Institute for Public Policies and International Affairs, American University of Beirut, p. 144-150.
- Kikano, F. (2021). *Hostipitalité, pouvoir et appropriation de l'espace dans l'habitat des réfugiés : le cas des réfugiés syriens au Liban*. PhD, Université de Montréal, Montréal.
- Kikano, F., Fauveaud, G., & Lizarralde, G. (2021). Policies of exclusion: The case of Syrian refugees in Lebanon. *Journal of Refugee Studies*, 34(1), p. 422-452. doi:10.1093/jrs/feaa058
- Loveless, J. (2013). Crisis in Lebanon: Camps for Syrian refugees? *Forced Migration Review*, 43, p. 66-68.
- Naufal, H. (2012). *Syrian refugees in Lebanon, the humanitarian approach under political divisions*. Migration Policy Center Research Report 2012/13. Retrieved from <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/24835>
- Onishi, N. (11 December 2013). Lebanon worries that housing will make syrian refugees stay. *New York times*. Retrieved from <http://www.nytimes.com>
- Rueff, H., & Viaro, A. (2009). Palestinian Refugee Camps: From Shelter to Habitat. *Refugee Survey Quarterly*, 28(2-3), p. 339-359.
- Saghieh, N., & Frangieh, G. (30 December 2014). The most important features of Lebanese policy towards the issue of Syrian refugees: From hiding its head in the sand to « soft power ». *Heinrich Böll Stiftung*. Retrieved from <https://lb.boell.org/en/2014/12/30/most-important-features-lebanese-policy-towards-issue-syrian-refugees-hiding-its-head>
- Syrian Lebanese Higher Council (1991). *Agreement for Economic and Social Cooperation between the Lebanese Republic and the Syrian Arab Republic*. Beirut.
- Turner, L. (2015). Explaining the (non-)encampment of Syrian refugees: Security, class and the labour market in Lebanon and Jordan. *Mediterranean Politics*, 20(3), 386-404.
- UNHCR (2011). *UNHCR Global Appeal 2010-2011 - Lebanon*. Retrieved from <https://www.unhcr.org/publications/fundraising/4b05121f9/unhcr-global-appeal-2010-2011-lebanon.html>
- UNHCR (2018). 3RP Regional Refugee & Resilience Plan 2018-2019 in response to the Syria crisis (Report). Retrieved from <https://www.unhcr.org/partners/donors/5a54c1957/2018-2019-regional-refugee-resilience-plan-response-syria-crisis.html>
- UNHCR, UNICEF, & WFP (2017). VASYR 2017: Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon. Retrieved from <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/VASyR%202017.compressed.pdf>
- United Nations (1951). *The refugee convention*. Geneva, United Nations. Retrieved from <https://www.unhcr.org/4ca34be29.pdf>

NOTES

1. Selon le HCR, le Liban est le pays qui accueille le plus grand nombre de réfugiés par rapport à sa population.
2. Le nombre de réfugiés enregistrés auprès du HCR est d'environ 900 000. La raison est l'interdiction imposée au HCR par le gouvernement libanais en 2014 d'enregistrer de nouveaux réfugiés syriens. Cette mesure est une parmi d'autres adoptées par le gouvernement libanais visant à imposer des restrictions sur les réfugiés syriens afin de réduire leur nombre dans le pays.
3. Les réfugiés les plus pauvres vivent dans des campements informels. Les réfugiés de classe moyenne et riche quittent le Liban pour éviter l'exclusion et la discrimination. Ils ont souvent de la famille ou des amis dans des pays d'accueil tels que le Canada, les États-Unis ou des pays d'Europe, qui les aident dans les procédures requises menant à l'obtention du droit d'asile.
4. Le *shaweesh* est usuellement un travailleur syrien de longue date qui est naturalisé et possède la citoyenneté libanaise, ou qui a développé des connexions sociales pouvant lui garantir le renouvellement de son permis de résidence. Son statut institutionnel renforce sa position par rapport à d'autres réfugiés. Étant donné son influence et ses connexions locales, il devient leur protecteur et leur porte-parole et leur garantit des opportunités de travail. Souvent, il les exploite économiquement.

Dalhamieh (Liban)

L'installation de migrants syriens en terre agricole, une recherche de Faten Kikano



Dalhamieh est un petit village de 12000 habitants, sous la juridiction de la municipalité de Zahlé. Zahlé dont la population est de 400 000 habitants, accueille actuellement 500 000 réfugiés syriens. Dû aux manques de ressources (infrastructure et services), aux différences religieuses et culturelles et à un passé marqué par l'occupation militaire syrienne du territoire Zahléote, la municipalité impose des restrictions quant à la présence des réfugiés en ville. Ces restrictions les poussent à s'installer dans des campements informels situés sur des terres agricoles relativement distantes de la ville.

Les réfugiés syriens louent les terres agricoles. L'accord de location est informel et parfois même verbal. Il est acté entre le *shaweesh* (le gestionnaire informel du campement) et le propriétaire foncier sans aucune intervention de la municipalité.



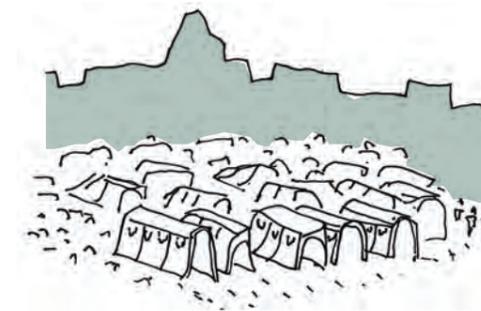
Dynamiques de conversion des usages des sols - Camps de réfugiés syriens à Dalhamieh
Source : OpenStreetMap & Google Earth pro 2021, Vues aériennes 2013, 2019 et 2021 ©2021

Plusieurs raisons à l'inaction de la municipalité vis-à-vis des constructions illégales situées sur les terrains agricoles:

1. la volonté de garder les réfugiés à l'extérieur de la ville
2. la marge de gain importante des propriétaires (300 fois plus importantes que la production agricole)

2021

Démantèlement de certaines des structures, preuve des expulsions répétitives des occupants.



Les réfugiés sont pris entre trois formes de pouvoirs, celui du *shaweesh* qui les protège et les exploite, celui du propriétaire du terrain agricole qu'ils louent et celui du gouvernement.

Transformation de l'usages des terres agricoles en campements informels

2015

Emergence de grands campements formés d'unités de 6 m x 5 m et latrines extérieures Consolidation dans le temps. Entente de location informelle avec les propriétaires des terrains agricoles.

2013



Arrivée de populations de réfugiés syriens dans les petits campements des travailleurs agricoles. Ajouts de tentes pour les loger.

Terres agricoles cultivées par des familles libanaises. Agriculture maraichère basée sur l'emploi de travailleurs temporaires agricoles syriens



Schéma des dynamiques de conversion des usages des sols au sein des camps de réfugiés syriens

Fiche-territoire

Bérénice Bon, Claire Simmoneau

Présentation du territoire

Objectifs : avoir une vue d'ensemble des dynamiques territoriales relatives aux usages du sol (agriculture, urbanisation), du cadre juridique et de la gouvernance, et mettre en évidence la pertinence du choix de l'étude de cas. Ceci afin de pouvoir affiner l'analyse empirique et s'assurer de la représentativité des différents types de territoires dans le panel d'étude de cas.

Échelle pays

Données générales sur la gouvernance

- >> Aperçu historique : trajectoires de colonisation/décolonisation
- >> État de l'organisation territoriale (décentralisation/déconcentration)

Occupation du sol

- >> Quelles sont les grandes tendances territoriales à l'échelle du pays en matière d'occupation du territoire (urbanisation, zones agricoles) et d'activités économiques (notamment, la part de la production agricole) ?

Cadre juridique foncier et historique : acteurs et textes

- >> Quels sont les principaux régimes légaux de propriété ?
- >> Quels sont les principaux statuts d'occupation de facto ?

- >> Distribution des compétences pour la classification des sols (agricole / non agricole, constructible / non constructible, protégé / non protégé), l'extension des périmètres administratifs, les conversions foncières
- >> Pour les parcelles à bâtir, lotir : permis de développement, taxation foncier bâti et spéculatif, quelle capture de la rente pour financer les équipements ?
- >> Pour les terres agricoles : classification, autorisations de vente, divisions, taxation

Principales orientations de politiques publiques

Indiquer les principales orientations permettant d'estimer la sensibilité des politiques publiques à ce phénomène de conversion. Champs de politiques publiques concernés :

- >> Foncier (protection des statuts d'occupation extra-légaux, etc.)
- >> Agriculture
- >> Aménagement du territoire (planification, zonage, villes nouvelles, grands projets d'aménagement)
- >> Habitat/immobilier (notamment politiques publiques de logements sociaux et abordables)

Échelle régionale (si pertinente)

- >> Dynamiques de peuplement du territoire régional (voir sources de données indiquées en introduction, notamment la base Africapolis pour l'Afrique et la notion d'agglomérations urbaines et rurales)
- >> Caractéristiques physiques du milieu (importantes car interactions systémiques avec les motivations des conversions et des transactions, en particulier l'accès à l'eau)
- >> Environnement et ressources naturels, réseau hydrologique
- >> Types de terres agricoles et forestières
- >> Statuts politico-administratifs : autorités publiques et répartition des compétences

Échelle du cas d'étude

- >> Cartographie des changements d'usage du sol
- >> Caractéristiques du milieu
- >> Environnement et ressources naturelles
- >> Réseau hydrologique
- >> Types de terres agricoles et forestières
- >> Types d'occupation des sols et peuplement
- >> Bâti : habitats dispersés, denses, faible ou grande hauteur
- >> Mises en culture, entrepreneuriat agricole
- >> Présence d'infrastructures, routes
- >> Présence ou prévision de grands projets d'aménagement : opérations privées, réquisitions foncières publiques

- >> Caractéristiques du terrain sur lequel a lieu la conversion
- >> Régime foncier (immatriculation, terres publiques, privées, coutumières, etc.)
- >> Ayants droit fonciers reconnus
- >> Dans ou hors la zone de planification et quel zonage ?
- >> Précédents usages (ex. terres rurales : quels types d'activités ; friches ; etc.)
- >> Infrastructures existantes et en prévision : eau, routes, électricité (services urbains en réseaux ou décentralisés de type forage, possibilité d'étendre les réseaux d'eau par exemple)

Justification du choix de l'étude de cas

Est-elle représentative de ce qu'il se passe dans le pays, dans la région ? Quelle caractéristique la rend intéressante vis-à-vis des objectifs de l'étude ? Élément de comparaison avec d'autres régions/cas ?

Pratiques de conversions

Identification des acteurs impliqués dans la conversion des usages des sols en milieu rural et périurbain, de leurs motivations, de leurs interactions et de leurs ressources. Identification des traductions spatiales et des temporalités de ces conversions.

En amont : qui décide et maîtrise la conversion ?

Changement de possédant ?

Y a-t-il eu en amont de la conversion de l'usage du sol un processus d'acquisition, d'expulsion (déguerpissement, éviction) et de changement de la possession ?

Si processus d'acquisition :

- >> Comment les terres ont-elles été identifiées ?
- >> À qui appartenaient ces terres ? Quels facteurs interviennent dans la décision de vendre ?
- >> Comment se sont déroulées les négociations ? Par qui ont-elles été menées ?
- >> Données sur le montant de la vente, l'acquisition
- >> Données sur les dimensions juridiques de cette acquisition : transfert de documents légaux (par exemple, titres de propriété, documents administratifs de preuve de possession)

Si décisions étatiques sur des terres du Domaine national

- >> Données sur ces décisions étatiques : compétences, justifications, types d'aménagements publics prévus
- >> Données sur les processus d'éviction, d'expulsion, de déguerpissement de populations : procédures légales, mise en œuvre, etc.

La transformation d'usage a-t-elle été réalisée par le détenteur ? par quel processus ?

Biographies des acteurs : qui change l'usage du sol ? avec quelles motivations ?

Catégories des acteurs économiques privés, individus ou structures privées (entreprises, coopératives, etc.). Données sur la trajectoire biographique de ces acteurs :

- >> Si individus : structure du ménage, activités professionnelles exercées, intentions données à la conversion
- >> Si propriétaires agricoles : identification des choix de mise en culture et de diversification des revenus (divisions après héritage, pression des investisseurs, réformes agraires, variabilités climatiques, etc.)
- >> Si structure des firmes et coopératives : date de création, comité de direction, statuts juridiques, accès au capital international et domestique, champ de compétence, projets réalisés

Catégories des acteurs publics et projets d'aménagement public :

- >> Données sur les mandats de ces acteurs, la date de création, le périmètre d'intervention, les organismes de tutelle, les capacités financières, les compétences en matière d'acquisition foncière et de conversion d'usage

Catégories des acteurs humanitaires et du développement :

- >> Données sur les mandats de ces acteurs, le périmètre d'intervention, les organismes de tutelle, les capacités financières, le contexte des projets humanitaires et de développement concernés

Avec quelles ressources ?

- >> Ressources économiques. Disponibilité du capital et montages financiers : biens patrimoniaux (terre, immobilier), épargne, accès au crédit, mise en gage bancaire. Accès au capital international ou non.
- >> Ressources « humaines » informationnelles (avec intermédiaires ou non, professionnels comme géomètres ou avocats, réseaux politico-administratifs)
 - Par exemple pour obtention des papiers, subdivision, zonage, permis de construire
 - Par exemple pour connaissance des possibilités de plus-value (car zonage de grands projets, lotissements)
- >> Ressources de politiques publiques. Programmes gouvernementaux (par exemple, programmes de logements sociaux), projets humanitaires et de développement, facilitations données aux opérateurs privés, changements légaux

En aval : quels effets des conversions ?

Identification des transformations de la parcelle en termes d'usage, de superficie et de valeur

- >> Si parcelle sans construction, indiquer les usages intermédiaires (stérilisation des usages agricoles, friches, marques d'occupation temporaires, divisions en lots, routes d'accès, bornes, etc.)
- >> Si construction (si pertinent), indiquer le type de bâti, la clientèle ciblée, le niveau d'avancement des chantiers, l'accès aux services (eau, routes, solutions autonomes ou raccordement aux réseaux pour l'assainissement, l'électricité), les circuits des matériaux

Quels montages immobiliers (si pertinent) :

- >> Montages financiers pour les chantiers de construction (par exemple, ventes sur plan, accès au crédit, fonds d'investissement, mobilisation d'épargne, programmes subventionnés, mises en hypothèque, etc.)
- >> Pour les lotissements, identifier les modes d'occupation, la vacance des logements et les responsabilités concernant la maintenance des infrastructures

Quantifier les effets de rente :

- >> Quels sont les montants des plus-values réalisées et qui les récupèrent ?
- >> Comment l'argent tiré des conversions est-il utilisé ? éventuellement réinvesti (portfolios fonciers ou/et immobilier, investissements agricoles, activités commerciales, épargne, éducation, mariages, funérailles etc.) ?

Régulation des conversions

Analyser comment les acteurs économiques (mais aussi politiques) des conversions se saisissent de dispositifs, ou les contournent, y résistent, ou soutiennent des outils de régulation et des mesures de politiques nationales. Il s'agit d'interroger les mécanismes, les pratiques, et comment les pratiques génèrent des dispositifs, ou déstabilisent des dispositifs existants.

Jeux d'acteurs politico-administratifs :

- >> Comment se décide l'attribution des permis de développement et de changements d'usage, sous quelles autorités politiques (rôle des administrations décentralisées, des autorités nationales ou régionales déconcentrées, des autorités communales)

Application locale de mesures nationales, élaboration de dispositifs locaux et négociations par les acteurs économiques :

- >> Classification des sols, distribution des compétences, taxation
- >> Mesures locales pour les terres agricoles
- >> Intégration des ensembles résidentiels dans les plans de développement urbain

Approches contractuelles de type chartes

Régularisation de conversions a posteriori

Gestion des services en cas de parcelles à lotir ou à bâtir par les acteurs publics ou privés, les coopératives, les résidents :

- >> Accès aux services essentiels (assainissement, eau, électricité) et aux infrastructures routières
- >> Capacités financières d'intervention des acteurs locaux et régionaux

Capacités internes de suivi :

- >> Quelles capacités économiques, RH, de suivi politico-administratif de ces dynamiques ? De leur enregistrement, arpentage, taxation, archivage des données, disponibilité des informations foncières, mutualisation et mise à jour de ces informations. Avec quelle configuration d'acteurs (délégation au secteur privé, opérateurs de développement, etc.) ?

Existe-t-il des conflits ou des mobilisations sociales autour des changements d'usage (expropriation, pollution des sols, stress hydrique, dépossession) ?



RÉGARDS SUR LE FONCIER n° 13

Conversions des usages des sols liées à l'urbanisation dans les Suds : études de cas

Introduction

Des terres et des territoires en devenir

KENYA

Conversions des sols sur les franges rurales de Nairobi

TANZANIE

Acteurs, processus et dispositifs de régulation
des marchés fonciers périurbains

JORDANIE

Les processus de conversions foncières à Amman.
Le cas des coopératives privées de logement

SÉNÉGAL

Un urbanisme de la table rase. La ville nouvelle
de Diamniadio

BÉNIN

Parcellisation du foncier. Quartier Togbin, agglomération
de Cotonou

INDE

Conversions foncières et économie des micro-lots, Bahour

CÔTE D'IVOIRE

Dynamique de conversion de l'usage des sols dans un
village du Sud Comoé, Djimini-Koffikro

BIRMANIE

Projets communautaires, Women For the World, Yangon

LIBAN

Conversion d'usage des terres agricoles.
Le cas d'un campement de réfugiés syriens au Liban