

Le foncier urbain : le primat du sol constructible

Émile LE BRIS

- 18-1 Comment le sol devient constructible ?
- 18-2 Les contraintes du site
- 18-3 Quels enjeux fonciers en milieu urbain ?

Quatre constats préliminaires éclaireront la suite du propos :

— Les terrains urbains font l'objet d'un processus de production distinct du processus de construction des immeubles mais, contrairement à ce qui se passe dans les pays du Nord, la promotion immobilière de la plupart des pays en développement (et plus particulièrement des pays africains) est en position seconde par rapport à la gestion foncière.

— Même en Afrique sub-saharienne, les terrains urbains acquièrent aujourd'hui le statut de quasi-marchandise mais la logique dominante des acteurs du marché foncier demeure plus « rentière » que « marchande » en l'absence de secteur de promotion foncière et immobilière capitaliste.

— L'hétérogénéité des terrains urbains est plus d'ordre social que d'ordre physique, la propriété étant surdéterminée par les rapports sociaux.

— Les effets de rareté des terrains urbains sont bien de l'ordre du marché pour ce qui concerne le marché formel, mais la propriété foncière péri-urbaine, animée hors de ce marché formel par un nuage d'acteurs extrêmement actifs, semble constituer une réserve inépuisable.

18-1 Comment le sol devient constructible ?

Il n'est pas inutile de rappeler les étapes théoriques d'un processus qui conduit la terre agricole à se transformer en sol constructible :

1. projet/programmation
2. transfert droit d'usage
3. changement d'affectation
4. lotissement
5. immatriculation
6. aménagement et équipement
7. construction
8. occupation du logement

Dans les villes africaines, un tel schéma est rarement respecté.

Les terres urbanisées étant pour la plupart communautaires, l'initiative revient non à un acteur capitaliste ou à un organisme public, mais à un chef coutumier ou à son mandataire dont les objectifs immédiats sont généralement clairs mais non inscrits dans une stratégie à court et à moyen terme assortie d'un échéancier et d'un dispositif technico-administratif. L'urbanisation des terres coutumières est attestée même lorsque le sol a fait l'objet de mesures de nationalisation.

L'occupation du terrain s'accompagne presque toujours aujourd'hui d'une contrepartie monétaire mais :

— Cette pratique, très récente dans certains cas (Ouagadougou), peut remonter à un siècle dans d'autres cas (Lomé).

— La transaction, réalisée hors des normes, porte sur des sommes relativement faibles et répond autant à des considérations sociales (assujettissement, alliance) qu'à des motifs économiques (accumu-

lation). On observe cependant, dans la période récente, que l'articulation commerciale tend à devenir dominante à l'intérieur même des filières populaires.

L'immatriculation, presque toujours précédée de l'octroi d'un permis d'occuper ou d'une concession provisoire, n'intervient qu'au terme d'un processus long et complexe et, dans tous les cas, bien après la construction du logement qui peut être considérée comme l'affaire d'une vie.

Il arrive que la puissance publique impose le changement d'affectation et le lotissement. Ce fut le cas, par exemple, au Burkina Faso entre 1984 et 1988.

LA POLITIQUE DE LOTISSEMENT A OUAGADOUGOU (BURKINA FASO)

A partir de 1985, l'ensemble des secteurs périphériques de Ouagadougou fait l'objet d'un lotissement systématique selon la méthode de l'aménagement progressif et avec une forte participation populaire.

Après numérotation des concessions existantes et établissement d'une liste des ménages, les populations sont appelées à confectionner et implanter les bornes sous la conduite des équipes topographiques.

Des commissions d'attribution reçoivent les demandes et statuent à l'issue d'une séance publique au cours de laquelle le demandeur monte sur la « table de vérité » pour déclarer qu'il satisfait aux critères retenus.

Une attestation d'attribution est délivrée aux nouveaux bénéficiaires moyennant le versement de 25 000 F CFA correspondant à 25 % du prix de revient de la parcelle et alimentant un « compte spécial lotissement » qui sert à financer la viabilisation des parcelles déjà loties et à lotir de nouveaux terrains.

Ce type d'intervention lourde de la puissance publique demeure cependant l'exception, le personnage central du processus d'urbanisation étant le chef de terre-lotisseur.

Il n'y a donc pas de rupture radicale dans le passage rural-urbain, du moins au niveau de la transmission des droits d'usage. Le processus qui vient d'être décrit assure environ 80 % du logement urbain et se développe dans des conditions techniques très sommaires et sur un fond de normes et de règles très composite. Les scénarios chan-

LE CHEF DE TERRE-LOTISSEUR A KINSHASA (ZAÏRE)

A la fin des années soixante-dix, alors que 10 000 parcelles vides sont mises sur le marché chaque année, seulement 400 dossiers d'autorisation de bâtir sont déposés.

Tous les demandeurs de terrain s'adressent à un chef de terre qui leur désigne un emplacement. Si ce système est néfaste à l'échelle de la ville parce qu'incontrôlé et désordonné, le rôle des chefs de terre est plutôt bénéfique à l'échelle du quartier. Certes, le caractère extensif de ce mode de formation de l'espace urbain est contraignant pour l'avenir, mais « les efforts des lotisseurs improvisés qui tentent, en s'astreignant à un certain quadrillage, d'officialiser leurs initiatives », aboutissent à une certaine organisation du quartier favorable aux habitants... d'autant plus qu'on assiste dans la capitale zaïroise au respect d'une apparence de légalité. Le droit de sortie de charge que payait l'autorité coloniale aux ayants droit traditionnels (les chefs de la terre) propriétaires d'un terrain que l'État voulait occuper ou lotir, est réglé aujourd'hui par le particulier. Installé dans un quartier loti, convaincu d'avoir payé son droit d'installation, l'habitant ne s'estime plus dans une situation précaire. Il construit d'emblée un habitat d'assez bonne tenue.

Ainsi, les nouvelles lois n'ont pas mis fin à l'existence des chefs traditionnels : ceux-ci subsistent, se réservent même certaines prérogatives et cohabitent avec le nouveau pouvoir public grâce à un *modus vivendi* qui n'est prévu par aucun texte législatif. La collusion entre chefs de terre et autorités de zone est maintes fois dénoncée. En dernier ressort, le droit du chef de terre pourrait être considéré comme public et reconnu par l'administration. Cela réglerait en partie la question du droit foncier, mais ne réglerait peut-être pas la spéculation que font les héritiers des droits ancestraux sur les terres des environs de Kinshasa, que ces droits soient légitimes ou usurpés, reconnus ou contestés.

Source :

PAIN (M.), *Kinshasa, la ville et la cité*, Éditions de l'ORSTOM, Études urbaines, Paris, 1984.

gent d'une ville à l'autre ; ainsi, à Abidjan, les Ébrié ont directement négocié des compensations avec l'autorité publique ; à Kigali, les possesseurs historiques du sol vendent parcelle par parcelle alors

qu'ils procèdent par petits lotissements à Bamako et par grands lotissements à Brazzaville et à Kinshasa. Il n'est pas toujours aisé de déterminer si ces acteurs sont bénéficiaires ou victimes de l'urbanisation tant il est vrai que les gains perçus se perdent dans l'entretien ostentatoire de clientèles plus qu'ils ne s'investissent dans une perspective d'accumulation capitaliste.

Tout indique que la propriété foncière péri-urbaine a de moins en moins la maîtrise de l'offre et de la demande de terrains à bâtir.

La puissance publique intervient à un autre niveau, en la personne de l'urbaniste pour, à travers la technique du périmètre urbain, consacrer la séparation dichotomique rural-urbain. A l'intérieur du périmètre, les seuls établissements acceptés sont ceux qui respectent les prescriptions d'ordre foncier, administratif et fiscal. Ce souci de rationalisation témoigne de l'incapacité à dépasser l'opposition rural/urbain ; il entraîne aussi des conséquences perverses : s'installer à la frange du périmètre urbain, c'est vivre « urbainement » sans supporter les contraintes ci-dessus énoncées. Autour de la plupart des grandes villes africaines se développent ainsi des couronnes aussi densément peuplées que sommairement équipées et vite transformées en véritables « glacis spéculatifs ».

18-2 Les contraintes du site

La méthode de lotissement adoptée à Ouagadougou montre qu'il est dangereux de ne pas tenir compte techniquement des contraintes du site. Les systèmes de pentes même faibles et la violence des précipitations conjuguée à l'implantation non contrôlée (ou insuffisamment étudiée) de l'habitat créent des formes d'érosion spectaculaires pouvant déboucher sur la destruction pure et simple du site. L'exemple de Kinshasa illustre bien ce risque.

LA DÉGRADATION DU SITE DE KINSHASA

Si les terrasses alluviales sont propices à l'urbanisation (hormis des problèmes de drainage souvent difficiles à résoudre), les sites collinaires sont des espaces fragiles et les zones inondables supportent difficilement la construction. L'occupation rapide et sans précaution de ces sites provoque éboulements et ravinements et le tracé des rues dans le sens des pentes accélère la dégradation.

On assiste aujourd'hui à l'abandon pur et simple d'espaces ayant fait l'objet de transactions foncières. Or, les chefs de terres continuent de lotir en partant du sommet des collines et en descendant vers les bas-fonds sans travaux d'ensemble préalables visant à stabiliser la totalité du versant. Les initiatives individuelles prises *a posteriori* par les habitants (gradins, terrasses) ne suffisent généralement pas à enrayer la dégradation du site.

Source :

PAIN (M.), *Kinshasa*, 1984.

18-3 Quels enjeux fonciers en milieu urbain ?

Dakar porte la marque des lotissements publics alors que Brazzaville procède d'une politique de laisser-faire favorable aux chefs coutumiers. Pourtant, ces deux villes ne sont pas si dissemblables et cette constatation doit nous conduire à considérer que le mode de distribution foncière et, plus généralement, les enjeux fonciers urbains « ne convergent pas vers la propriété, mais se situent en amont et en aval de cette dernière » (J.-L. Guigou, 1984).

Domination et exclusion

Dans un contexte général de décroissance, la situation des pauvres en regard de leur accès à l'espace urbain se dégrade depuis le milieu des années soixante-dix. Plus que jamais, les actes de gestion

foncière apparaissent comme des actes d'exclusion et de soumission des exclus. Le foncier pauvre doit d'abord se contenter de ce que les autres ne veulent pas ; satisfaisant à cette contrainte, il est néanmoins accusé de dévaloriser la propriété des autres. Enfin, *last but not least*, s'impose un peu partout (y compris chez les urbanistes) l'idée selon laquelle la ville a un coût et que, faute de pouvoir l'assumer, les pauvres (fussent-ils largement majoritaires) doivent céder la place.

La crise a provoqué le gonflement de l'effectif des laissés-pour-compte de l'urbanisation, contraints de recourir aux filières populaires « informelles » d'accès au sol urbain. Celles-ci ont donc connu un développement notable, d'autant plus qu'elles constituaient un revenu d'appoint appréciable pour d'autres couches urbaines affectées par la baisse de leurs revenus.

Ces filières se sont également diversifiées et il est aujourd'hui nécessaire de dessiner, cas par cas, les lignes entre petite production marchande de logement, production domestique et auto-construction. L'introduction des pratiques marchandes à l'intérieur des filières informelles a certes permis de développer un secteur locatif populaire que l'État avait échoué à mettre en place. Mais, dans le même temps, l'effet d'exclusion s'est trouvé aggravé pour une fraction très pauvre de la population urbaine occupant des terrains dont la valorisation devient financièrement intéressante.

Enjeux économiques

L'absence d'un véritable secteur capitaliste de promotion foncière et immobilière en Afrique s'accompagne d'une non-spécialisation des fonctions économiques (A. Durand-Lasserre, 1986). Ni « bassin de capture » drainant les capitaux non affectés, ni lieu de mobilisation préférentiel de l'épargne de la petite et moyenne bourgeoisie, ni encore, sauf exception, lieu d'accaparement-redistribution des rentes minières, le foncier et le logement constituent, en revanche, un pôle important de mobilisation de la petite épargne populaire dont la rémunération n'est pas assurée par ailleurs. Cette rente d'origine « petite marchande » pallie les insuffisances d'un système de protection sociale et les effets de la dégradation progressive des réseaux de solidarité en ville.

Le rôle de l'État

La diversité des régimes fonciers et leur superposition autorise des formules inédites de régulation des conflits mais l'État continue de revendiquer le monopole foncier justifié, depuis la période coloniale, par la référence à un modèle unitariste du droit.

Dans la pratique (et sauf exception), prévaut un « laisser-faire sous surveillance ». Les pouvoirs publics, armés d'une instrumentation exogène, oscillent entre l'option de « pacification » (neutralisation ou intégration dans la « ville légale » et l'option « répressive » (déguerpissement).

On s'interrogera également sur le mécanisme de transformation du pouvoir bureaucratique en pouvoir foncier. L'État recourt à la désignation des percepteurs du tribut foncier pour fidéliser une clientèle politique. Autour de l'accès au sol urbain et au logement se noue, en temps de crise, un enjeu vital pour la plupart des États : à défaut de pouvoir empêcher l'alliance entre les classes populaires et les classes moyennes paupérisées, comment prévoir les formes que prendra cette alliance dans les années qui viennent ? De la capacité de l'État à gérer ce risque dépendent ses chances de sauvegarder son pouvoir urbain.

Pour aller plus loin...

DURAND-LASSERVE (A.), *L'exclusion des pauvres dans les villes du Tiers monde*, L'Harmattan, Paris, 1986.

MASSIAH (G.) et TRIBILLON (J.F.), *Villes en développement*, La Découverte, Paris, 1988.

GUIGOU (J.L.) (éd.), *La propriété foncière*, ADEF-Economica, Paris, 1984.