

# Gestion foncière et logique de projet urbain : expériences comparées en Afrique occidentale, francophone et anglophone

par Monique BERTRAND\*

*L'urbanisme opérationnel de l'Afrique relève aujourd'hui des financements de la Banque mondiale. La dernière décennie a vu non seulement le renouvellement des " Projets " initiés dans les premiers temps de l'ajustement structurel, mais également l'extension de leurs " cibles " aux centres urbains secondaires et l'ajout de nouveaux maillons (" femmes ", " environnement ", " patrimoine ") à une chaîne promotionnelle reforcée autour de la dimension sociale de l'ajustement, dans les registres de la décentralisation et de la participation. Au Mali, le troisième Projet urbain succède aux deux précédents à la fin des années 1990 (République du Mali, 1996 ; Banque mondiale, 1996).*

*La démocratisation du pays est saluée par des crédits nettement accrus. Au Ghana également, les projets Urban IV et Urban V jalonnent le libéralisme économique et la stabilité politique retrouvés (Republic of Ghana, 1996), dans les plus grands centres et certains chefs-lieux de district, avant que se négocie, dans l'agenda actuel, le futur Urban VI.*

Au-delà de ces deux expériences, l'ensemble des coopérations financières, multilatérales et bilatérales, voire même décentralisées, se réorganise autour d'échéanciers et d'une programmation stratégique dont la Banque mondiale donne le ton. La logique de projets est pourtant introduite en Afrique, il y a plus de vingt ans, autour de diagnostics sombres de la donne foncière des villes. Gaspillages publics et privés, insuffisante récupération des coûts de morcellement et d'aménagement, conduisent les pouvoirs locaux à répondre très insuffisamment aux besoins des citoyens (Mabogunje, 1992). L'expertise internationale se substitue alors aux planifications nationales, quand celles-ci existent, en valorisant les techniques d'enregistrement foncier, la rationalisation des transactions, la représentation des quartiers comme interlocuteurs de programmes localisés de réaménagement urbain.

Ce prêt-à-banquer aujourd'hui rodé et souvent uniforme ne peut toutefois occulter une gestation

plus longue, au regard de laquelle les villes africaines font montre de contradictions propres et d'histoires plus endogènes. Tant dans la capitale malienne (un million d'habitants au recensement de 1998) que dans le *Greater Accra Metropolitan Area* (plus de 2,7 millions d'habitants recensés en 2000), des contraintes de long terme sont nées d'une donne coloniale et de pratiques rentières post-coloniales. Elles continuent d'affecter, aux côtés des récentes restructurations, l'organisation des marchés fonciers.

Les terreaux historiques divergent cependant : les concurrences contemporaines, particulièrement vives autour de l'enjeu foncier, révèlent des interlocuteurs marchands, des médiations politiques et un degré de fragmentation urbaine différenciés dans les deux villes. La comparaison de contextes anglophone et francophone s'attache donc à rapporter ces particularités à leurs trajectoires respectives.

\* Géographe, maître de conférences, chargée de recherche en accueil à l'IRD, UR MRU. CRESO, MRS de l'Université de Caen.

## I - MAÎTRES DU SOL ET INTERLOCUTEURS MARCHANDS

Tant à Accra qu'à Bamako, l'accès au sol fait l'objet de mesures d'enregistrement généralisées dans la dernière décennie. Dans la capitale malienne, le nombre de titres fonciers définitivement immatriculés double ainsi en 1992. Il dépasse les 11 000 à la faveur de la mise en place de l'Agence de Cession Immobilière (ACI) qui morcelle les derniers lotissements du district urbain. Au Ghana, la loi PNDCL 152 de 1986 (*Land Title Registration Law*) impose une réelle purge des droits sur les terrains faisant l'objet de nouveaux titres et l'enregistrement en baux emphytéotiques des transactions portant sur ces parcelles.

Les recommandations des agences internationales de développement sont déterminantes dans cette quête d'une meilleure identification du parcellaire et des contribuables que devraient être des acquéreurs bien individualisés. Certes les pressions techniques ont déjà conduit à des bilans mitigés dans les tout premiers Projets urbains. Dans le cas du Mali, c'est notamment l'échec d'un impôt direct sur la propriété et du montage d'un véritable cadastre urbain. Les implications bureaucratiques des mesures entrent d'ailleurs en contradiction avec l'idéal de désengagement de l'État face au marché. Force est surtout de reconnaître que la rationalisation des trames anciennement urbanisées est particulièrement délicate, et qu'il vaut mieux concentrer l'effort de normalisation sur les périphéries urbaines.

### A. Puissance publique, contrôles coutumiers

Les héritages coloniaux pèsent cependant inégalement dans cette entreprise que l'on voit à l'œuvre sur les fronts pionniers de la ville. Comme dans l'ensemble des régions soumises au modèle colonial centralisateur de la France, le Mali hérite d'une tradition juridique et administrative qui a d'emblée placé l'État au centre du droit foncier, et l'immatriculation au sommet des procédures de légitimation de la propriété. Les registres de la Curatelle font état dès 1907 des premiers titres définitivement créés et pleinement aliénés à Bamako. Cette propriété immatriculée ne contribue que pour environ 10 % au parcellaire urbanisé à la veille des années 1990. Mais la suprématie du domaine éminent de l'État et le droit concessionnaire ont imposé la norme du lotissement administratif. Avec son cortège de prescriptions techniques, mal respectées mais connues, dès l'entre-deux-guerres, c'est tout un modèle que la puissance publique malienne a perpétué après l'indépendance.

Sous une forme définitive ou précaire — les concessions domaniales appelées à être transformées en titres définitifs après mise en valeur —, l'accès au sol se doit donc d'être individualisé à l'écrit — à défaut de l'être dans les pratiques sociales — dans les registres des Impôts puis dans ceux de l'Inspection domaniale que le Second Projet urbain met en place pour le compte du district de Bamako à partir de 1985. Quand bien même l'usage et la transmission intergénérationnelle des terrains conservent des logiques patrimoniales fortes au terme de plus de 90 ans d'histoire urbaine, la notion de communauté territoriale a bien été effacée de l'identification des maîtres du sol.

Tel n'est pas le cas dans l'histoire des villes ghanéennes. Même à Accra, où 13 % des terrains de l'aire métropolitaine ont été acquis par la puissance publique depuis la colonisation britannique, la reconnaissance juridique d'une propriété communautaire et de droits coutumiers est directement redevable de la tradition de l'*indirect rule* : " *indigenous tenure systems still govern land transactions* ". À la différence même d'autres anciennes colonies est-africaines où l'autorité locale n'a été préservée que de manière informelle, " *in Ghana the traditional system is formally recognized and incorporated* " (Gough and Yankson, 2000, p. 2489).

Les notions de " ville illégale " ; d'urbanisation " spontanée " ou de transactions " clandestines " ; si abondamment employées dans les contextes francophones pour qualifier toute pratique foncière hors lotissement, n'ont donc pas de sens au Ghana (Konadu-Agyemang, 1991). Particulièrement à Accra, plus de 90 % de l'offre actuelle de terrains à bâtir est le fait des propriétaires coutumiers, en toute légitimité, à un rythme de morcellement estimé entre 1 500 et 2000 parcelles par an. Dans le même temps, la puissance publique attribue moins de 300 parcelles par an (Town and Country Planning Department, 1992).

Ni le principe du morcellement en damier, ni l'idéal d'un aménagement préalable des lots à usage résidentiel n'ont donc présidé à l'urbanisation de la capitale. L'habitat de cours y est pourtant bien commun à d'autres villes d'Afrique francophones. La marchandisation du sol et la diffusion de la rente locative y sont de plus précoces. Mais ces processus n'ont pas gommé une allégeance de fond, due par la bureaucratie et par plusieurs générations de migrants, aux collectifs coutumiers de l'ethnie ga : chefferies locales symbolisées par leurs sièges (*Stools*), lignées et clans autochtones. Si leur autorité politique s'est estompée dans bien des quartiers, ou est entrée en concurrence avec d'autres formes de représentation, ce pouvoir foncier maintient plus que

jamais le cœur de leurs ressources : compensations financières durement revendiquées lors de réquisitions publiques, " royalties " chèrement exigées aux " étrangers " lors de cessions de parcelles, coût des nouvelles démarches d'enregistrement ajouté aux transactions de la dernière décennie. L'entreprise de rationalisation du marché ne manque pas, en effet, de renforcer ces prérogatives en imposant leurs mandataires comme point de passage obligé pour l'établissement des certificats de morcellement (*indenture*) sur un patrimoine communautaire.

Au tournant du XXI<sup>e</sup> siècle, l'enregistrement du parcellaire à usage d'habitation pèse donc sur des cultures urbaines différenciées. Anciennement centralisées par la Direction générale des Impôts, les procédures maliennes sont renouvelées entre 1985 (mise en place des registres domaniaux de la capitale) et 1992 (immatriculation préalable et ventes aux enchères des terrains les mieux lotis par l'ACI). Même les lotisseurs clandestins et leurs clientèles, dont on verra l'importance, ont intériorisé la référence d'un État maître du sol et instigateur des règles d'urbanisme, à l'encontre de laquelle on ne peut se considérer qu'" accroupi " en ville.

Au Ghana, au contraire, l'urbaniste se trouve face à une nébuleuse de mandataires hiérarchisés et divisés, qui n'ont guère assimilé de norme publique d'aménagement, pressés qu'ils sont aujourd'hui de démembrer leurs domaines sous la pression de la demande privée. Il n'est d'ailleurs pas rare qu'un acheteur soit contraint de payer deux ou trois fois le terrain qu'il s'est vu promettre par un usufruitier, sous peine de le voir repris par d'autres héritiers de la même famille. L'enregistrement foncier est donc doublement fractionné : d'une part du fait du grand nombre de détenteurs de la légitimité coutumière, dont aucun ne s'appuie sur une cartographie consensuelle des droits de propriété ; d'autre part par l'itinéraire fastidieux que les nouveaux acquéreurs doivent emprunter pour établir leurs baux emphytéotiques entre pas moins de six services techniques sous différentes tutelles ministérielles.

## **B. Imperfections marchandes et conflictualité**

La logique libérale qui sous-tend les projets urbains s'attache à un double titre à la donne foncière. L'accès au sol constitue d'abord un enjeu tendu en amont des problèmes liés au bâti et aux fonctions urbaines. D'autre part, son histoire contemporaine révèle de manière caricaturale les manquements au fantasme du libre jeu de l'offre et de la demande, écarts et débordements multiples que les analystes ont classés dans le registre de l'informel. En réalité, c'est bien l'ap-

prentissage social et la diffusion spatiale de pratiques spéculatives qui se trouvent en cause dans des situations conflictuelles encore différemment illustrées dans les deux capitales.

Le marché foncier ghanéen apparaît ainsi fort brumeux du fait du chevauchement de prérogatives et de contestations de droits sur des terrains particulièrement disputés. Le nombre de conflits fonciers consignés pour l'ensemble du pays par le Ministère de l'Habitat serait passé de 13 000 en 1991 à 16 000 en mars 1993 (Tiple *et al.*, 1999). Non seulement les différends sont légions et durables, mais ils ont fait l'objet d'un traitement judiciaire courant dès la justice indigène consacrée à l'échelle communautaire par la tutelle coloniale. Réorganisée au niveau des districts administratifs, la gestion des litiges continue aujourd'hui d'apparaître procédurière et chicanière. Ses multiples rebondissements conduisent les protagonistes à financer leurs géomètres, courtiers et avocats par des ventes débridées de parcelles, suscitant chez la partie adverse de nouvelles ripostes auprès des tribunaux.

De nombreuses analyses soulignent donc le gel des décisions et opérations d'aménagement qu'entraîne cet état de fait (Woodman, 1996 ; Kasanga *et al.*, 1996 ; Hammer, 1998). Les origines coloniales de la compétition foncière (aînés *versus* cadets sociaux) et des jurisprudences sont également évidentes (Quarcoopome, 1992 ; Firmin-Sellers, 1996) : conflits de limites entre communautés voisines, d'autorité entre une chefferie et ses lignées fondatrices, rivalités de clans et divisions familiales en tous genres fourmillent. Qu'ils mettent aux prises des autochtones entre eux ou face à des migrants, aucun ne laisse une situation claire ni durablement orientée.

À l'arbitrage des litiges entre les intérêts coutumiers et l'État, concernant le dédommagement des réquisitions publiques, s'ajoutent donc une suspicion sur l'accaparement des revenus du morcellement, et des affaires en série opposant des vendeurs peu scrupuleux et une clientèle abusée par la cession des mêmes parcelles à plusieurs acheteurs à la fois. Elles font des transactions foncières une question risquée et jalonnée de surcoûts : frais des hommes de loi ou compromis monnayés pour éviter la lenteur et les retournements de la justice. Si l'argument des coutumes est bien devenu une parodie de protection des intérêts des générations futures et de redistribution des sommes drainées par la reconversion du sol, en remplacement du simple " prix de la boisson " il n'en reste pas moins que ni les services techniques nationaux ni les projets n'ont inversé la tendance. Mieux, la gestion urbaine qui est en cours de décentralisation au Ghana ressort plus que jamais " coincée " par la généralité des problèmes fonciers.

La fabrique de la ville apparaît au premier abord plus dualiste dans les contextes francophones. À Bamako, deux générations de croissance accélérée ont partagé le parcellaire entre les procédures du lotissement — qui n'excluent pas de réelles lacunes techniques et marchandes — et les développements " spontanés " soumis au risque du déguerpissement. Le clivage n'a jamais été rigide, loin s'en faut : d'une part parce que les pratiques résidentielles du plus grand nombre — cohabitation des ménages dans l'habitat de cours, diffusion de la location — se sont surimposées à cette dualité foncière ; d'autre part parce que le bâti et les infrastructures de la ville légale ne soutiennent pas toujours la différence ; enfin parce que des rapports sociaux négociés, à défaut d'être fondamentalement pacifiés, s'illustrent dans les trames illicites pour détourner la mal-donne domaniale d'un traitement radical ou de confrontations ouvertes.

Depuis les années 1970, les implantations irrégulières ont progressé dans la capitale du Mali jusqu'à concerner 34 % des logements (Direction du Projet Urbain du Mali, 1984) et plus de 45 % de la population (Gouvernorat du district de Bamako, 1993). Les parcelles ne sont plus guère identifiées au nom de légitimités coutumières. Les transactions ont défini un véritable marché tout en organisant les prix en retrait de ceux pratiqués ailleurs sur les lots faisant l'objet de décisions administratives ou de titres fonciers. Les rabatteurs de clients ont imposé ici aussi leur commission de 5 % sur le montant des ventes. Mais les vendeurs — pionniers des hameaux de culture périurbains, chefs de villages et de quartiers, intermédiaires en tous genres anticipant sur le devenir des marges rurales — sont loin de se prévaloir de leurs faits et pratiquent la dissimulation sous des arguments moraux : l'assistance aux migrants temporaires, la sollicitude islamique à l'égard des pauvres, l'hospitalité due aux "étrangers". Sur le fond, l'offre et la demande de terrains à bas coûts ont intériorisé l'idée qu'il faut faire allégeance à l'État, montrer à l'occasion sa bonne volonté politique dans les joutes locales du parti unique (dans les années 80), assimiler quelques normes d'usage comme l'alignement des parcelles, la préservation d'espaces non bâtis à usage collectif, voire plus rarement la mise sur pied de services de proximité. C'est bien la pratique sélective des déguerpissements, ponctuelle dans l'histoire de Bamako — contrairement aux massives restructurations de Dakar et de Ouagadougou dans les années 1960-1970 et 1980 — qui a fixé la conscience populaire sur ses marges de manœuvre à l'égard de la puissance publique.

La transition démocratique des années 1990 a plus récemment laissé entendre des voix plaçant

la bonne foi des illettrés ou la survie des " sinistrés " après deux décennies de sécheresse climatique et de dégradation des pouvoirs d'achat. Face aux casses opérées à l'encontre de citoyens récalcitrants pour préserver les objectifs du Projet urbain, notamment au sud de la capitale, la réaction associative et l'initiative judiciaire qui prennent place alors frappent par leur nouveauté (Bertrand, 1995). Des irréguliers " entêtés " ou " omis " des recensements *ad hoc* s'opposent à leur évacuation et interpellent la puissance publique non comme arbitre mais comme accusée frontale. L'Association de défense des intérêts des personnes installées en vertu des règles coutumières (ADIPIRC) introduit la médiation inédite d'un jeune diplômé mais n'aura qu'une audience de quelques mois. Un traitement politique et technique de l'irrégularité s'impose. Le Programme " Sauvons notre quartier " qui se met en place alors est certes d'initiative gouvernementale et d'apparence globale, puisqu'il s'agit de restructurer 25 quartiers spontanés de la capitale pour en bloquer la progression dans les dernières réserves domaniales du district. Mais l'habillage rhétorique et le montage local des opérations sont bien inspirés des expériences antérieures de la Banque mondiale, notamment celle de Magnambougou dès le premier Projet urbain du Mali. Ils seront consacrés par le dernier projet à la fin de la décennie.

## II - DEUX CAPITALES EN QUÊTE DE BONNE GOUVERNANCE

Dans la vague des mutations politiques qui affectent alors les villes, les performances du marché foncier s'affichent aussi en termes de promotion de la société civile. Les enjeux urbains sont reformulés sous l'angle des " filets sociaux " et de la " lutte contre la pauvreté ". Cette gouvernance plus efficiente s'entend pourtant à l'égard d'acteurs divers, ce que les exemples malien et ghanéen font bien ressortir :

- des intérêts économiques structurés, capables de prendre part sainement à la privatisation des marchés qui reste le référent de base de la Banque mondiale ;
- une participation populaire jusqu'ici sporadique et informelle, que la coopération décentralisée se doit d'organiser en groupes d'usagers, ONG et partenariats divers ;
- des pouvoirs locaux représentatifs, auxquels il s'agit de déléguer les responsabilités et plus ou moins les moyens de la gestion de services. Les élus communaux de Bamako ressortent ainsi d'une compétition pluraliste depuis 1992 ; 86 res-



**Johannesbourg. Newtown.** Au premier plan, marché aux puces. Au centre, des murs peints et l'ancienne centrale électrique. A l'arrière plan, les bâtiments abritant les activités de service (immeubles de la Bourse, de l'Anglo-American Corporation en forme de diamant et de la Southern (compagnie d'assurances). **Elisabeth Delery-Antheaume, © IRD.**



**Bangui.** (République Centrafricaine). L'ancien palais de justice construit en 1912, conservé à l'intérieur de l'enceinte de la Présidence de la République. **Yves Boulvert © IRD.**



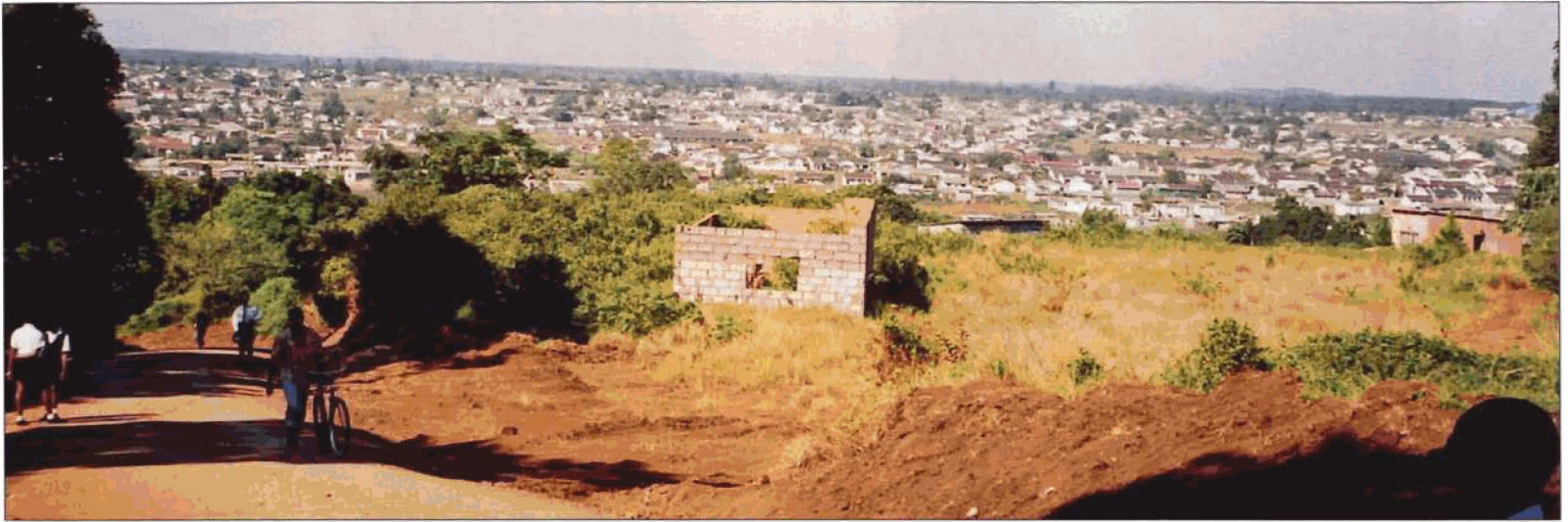
### Le Cap.

Le restaurant "Africa Café" dans le quartier Observatory, déségrégué de fait avant l'abolition des lois fondant le système de l'Apartheid. A l'arrière plan, la Montagne de la Table. Elisabeth Delery-Antheaume, © IRD.



### Le Cap.

Un samedi de lessive à Mfuleni. Les "Hostels" des township (à l'origine destinés aux travailleurs célibataires, mais aujourd'hui occupé par des familles) sont en cours de réhabilitation. Elisabeth Delery-Antheaume, © IRD.



Aspect de Esikhawini, Township de Richard Bay (Kwazulu Natal).

Photo E. Delery-Antheaume.

Peinture murale urbaine au College of Education (Ecole de Formation des maîtres)

de Esikhawini. Représentation, destinée à un public plus éduqué, de la grande ville, pour mettre en contexte la lutte anti-sida : "Protégez-vous, préservez-vous"

Photo E. Delery-Antheaume.





**Marché de détail d'Adjamé (Abidjan).**

*Les vendeuses étalent les marchandises à même le sol, et s'abritent du soleil avec des parasols. Au premier plan du manioc, derrière de la banane plantain. Un enfant propose des sacs en plastique : petit métier qui lui rapportera à peine quelques centaines de francs CFA dans la journée. Photo J.L. Chaléard.*



**Marché d'Adjamé (Abidjan).**

*Déchargement des marchandises qui arrivent du reste du pays, et achetées par des commerçantes, dans une grande animation. Au premier plan : paniers de tomates, sacs de denrées variées. Au fond, des bennes de camions remplies de bananes plantain. Photo J.L. Chaléard.*



responsabilités techniques et financières sont dévolues aux *district assemblies* par la loi de décentralisation de 1993 (Act 462) ; la mise en place d'un fond spécial de financement (*District Assemblies Common Fund*) vient concrètement renforcer les collectivités territoriales ghanéennes l'année suivante.

### **A. Difficile privatisation et risques communaux à Bamako**

La mise en place de l'ACI en matière d'immatriculation, d'aménagement et de vente des terrains à bâtir a fortement marqué le paysage de la capitale malienne depuis dix ans. L'agence née du deuxième Projet urbain impose d'abord un tri financier sévère des nouvelles clientèles citadines dans le sud du district, sur la base d'enchères aux plus offrants ; puis elle conquiert la réserve domaniale fort convoitée pendant vingt ans de l'ancien aéroport d'Hamdallaye, à proximité du centre-ville, avant d'emporter enfin le monopole de fait de la gestion des 750 ha restant disponibles dans le montage suivant de la Banque mondiale.

C'est pourtant un succès en nuances pour les tenants d'une mise en concurrence des acheteurs sur la base de leur solvabilité, et de prix définis d'après la localisation et la viabilisation des parcelles. Avant tout parce que la société, qui bénéficie de la protection du Ministère des Finances, ne reste de statut mixte que de nom. Son ouverture aux capitaux privés est démentie par les faits après plusieurs années d'incitation en direction des banques de la capitale. Partagée entre l'État et le district de Bamako, la participation financière reste publique à 99,8 % ; le reste est le fait des Ordres des architectes et des géomètres, de l'Association des consommateurs du Mali, des Professionnels du Bâtiment et de la Chambre de Commerce. L'appel aux investisseurs n'est pas suivi d'effet et c'est au contraire aux pressions du monde salarié que le pouvoir politique cède en mettant sur pied une Banque de l'Habitat.

Les directions commerciales se succèdent en outre en manifestant la sensibilité croissante de l'ACI au clientélisme politique, logique que précisément les bailleurs de fonds stigmatisaient pour miser sur la pureté du marché dans la décennie précédente. Le fonctionnement des enchères est apparu brouillé par des liens d'interconnaissance et divers arrangements entre vendeurs et acheteurs ; des marchés publics d'aménagement ont court-circuité la concurrence au profit de contrats passés de gré à gré ; les accusations de détournement de fonds se précisent en 2000 jusqu'à une mise en cause judiciaire de l'agence. Le démenti apporté au maître-mot de la transparence est flagrant, après que la gestion foncière se

soit révélée plus que jamais porteuse d'exclusion sociale pour la masse des citoyens paupérisés (Bertrand, 1998).

Sur le front de la ville irrégulière, d'autres contradictions se font sentir à l'égard des pouvoirs urbains décentralisés. Depuis 1993, le programme de régularisation foncière " Sauvons notre quartier " exige des maires des six communes bamakoises qu'ils coordonnent les opérations de casses des secteurs promis au déguerpissement, le " redressement " des trames épargnées (profilage des voies, réalignement du bâti, équipement sommaire sur participation financière locale), le recensement des ménages à " recaser ", la disponibilité et bientôt la surveillance des zones de recasement. Car nombre d'entre elles sont déjà occupées par de nouvelles vagues de clandestins avant même d'avoir été mises à disposition par la tutelle ministérielle, dont les prérogatives domaniales restent intactes. Les batailles de légitimité — droit à rester sur place en minimisant les casses, ou droit à se voir doter d'une parcelle de remplacement — font rage dans les années 1990, entre irréguliers anciens et plus récents.

Les municipalités se trouvent en butte au centralisme foncier persistant. Une décentralisation sans moyens techniques et budgétaires les oblige à trancher, sans réelle amélioration des infrastructures de quartier, entre des intérêts contradictoires et au prix de nouvelles formes de clientélisme dont la plupart des élus ne sortiront pas gagnants dans le mandat suivant. Les frustrations populaires s'exacerbent quant au défaut de retombées concrètes de l'opération ou aux lenteurs de son déroulement ; les accusations de corruption se multiplient et divisent les médiations politiques. Entre 1994 et 1996, un sondage sur un cinquième des lettres d'attribution administrative délivrées par le service domanial du district nous montre que les cas de régularisation et de bornage sur place ont été 2,7 fois moins nombreux que les compensations au recasement. Cela atteste, en fait, du peu d'empressement des ex-irréguliers à s'acquitter des frais d'enregistrement de leur terrain une fois acquise la certitude qu'ils n'en seront pas chassés. Le rapport numérique ne s'améliore pas lorsque les opérations reprennent après une interruption politique de deux ans entre 1996 et 1998.

Enfin, une partie des zones de recasement prévues à l'intention des irréguliers est détournée pour le compte de citoyens " nantis " qui ne proviennent pas précisément des quartiers déshérités. Ils trouvent là une bonne occasion de s'installer sans délais ou de spéculer sur des parcelles bien moins coûteuses que celles vendues dans le même temps par l'ACI, tout en renflouant les caisses des mairies sans contrôle financier strict.

Au total, tant dans les nouveaux lotissements qu'en matière de réhabilitation urbaine, la rationalisation du marché foncier est durement mise à l'épreuve entre une hypothétique solvabilité des pauvres et le crédit politique encore incertain des pouvoirs communaux.

### **B. Les assemblées de district du Grand Accra : entre difficile coordination des besoins métropolitains et fragmentation des initiatives communautaires**

L'implication des représentants locaux n'est pas moins délicate dans la durée du *Projet Urban IV* qui s'attache depuis 1998 à deux des trois districts de la capitale ghanéenne. Les opérations buttent ainsi sur la question de l'allocation de terrains au service d'une réelle coordination des services métropolitains, notamment dans le district Ga, précisément non budgété, qui offre de grandes disponibilités foncières. L'évacuation et le traitement des ordures urbaines viennent d'en donner une sérieuse illustration. À l'issue du changement gouvernemental et législatif de janvier 2001, le nouveau ministre de l'Environnement et de la Santé lance un ultimatum à l'assemblée métro-

politaine d'Accra pour qu'elle mette fin au dépôt des ordures dans une gigantesque décharge improvisée dans la zone de Mallam. Mais la décision venue d'en haut n'est accompagnée ni de la mise à disposition d'une autre aire de dépôt, ni des éléments financiers nécessaires au traitement du millier de tonnes de déchets qu'Accra fournit chaque jour. L'ultimatum n'est finalement interprété que comme une occasion polémique et partisane, de " faire du bruit " contre l'ancienne équipe politique de l'assemblée.

Autre son de cloche chez les techniciens du district central : un site de remplacement a bien été déjà identifié dans la partie non urbanisée du district Ga, mais la préparation physique du terrain attend toujours d'être budgétée dans un programme déjà arrêté sur d'autres priorités. Dans le même temps, le projet de construction d'une nouvelle station d'épuration, inscrit dans les composantes d'*Urban IV*, se trouve bloqué faute de plan-cadre de réquisition foncière pour la collectivité décentralisée. Une possibilité a bien été envisagée à Aplaku, à l'ouest de la ville, mais le chef de la communauté a refusé la vente au dernier moment.

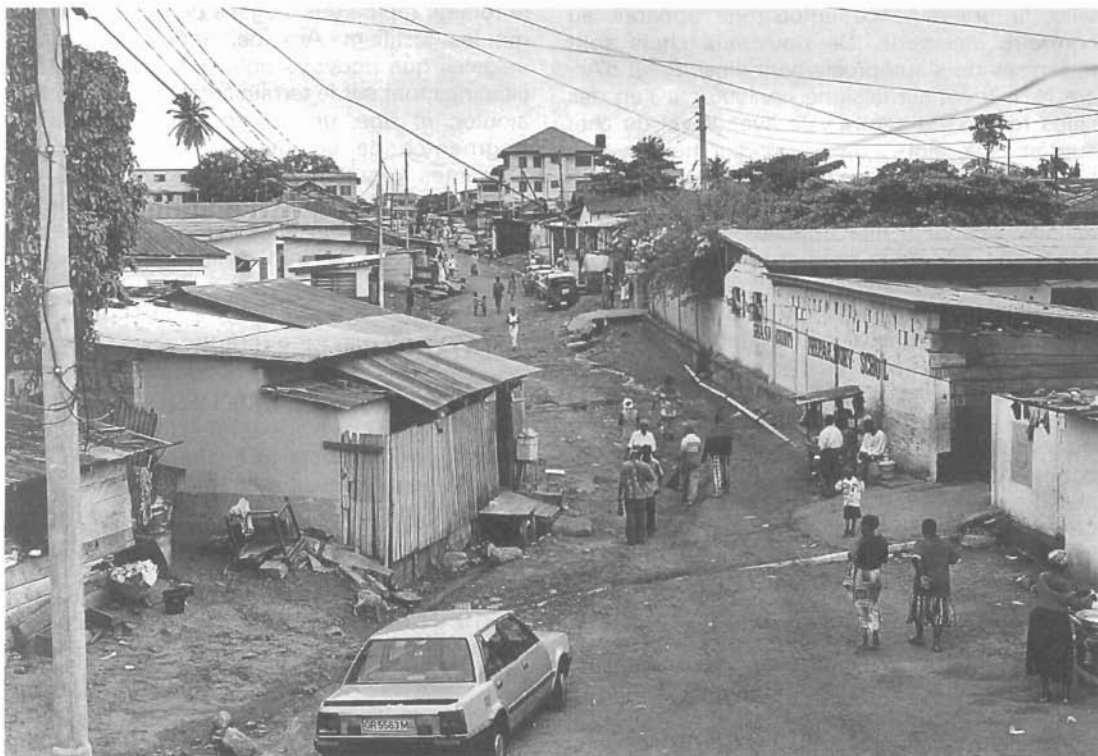


**Ghana.** Urbanisation du domaine coutumier de Gbawe à l'est d'Accra. Les transactions foncières ont préservé un bois sacré, mais s'étendent jusqu'au pied de la décharge à ordures du district. Photo Monique Bertrand

C'est que les rapports entre pouvoirs publics et autorités coutumières sont marqués par un lourd passif d'insatisfactions sur la question de la réquisition, alors que céder le même terrain à des particuliers ou des promoteurs privés est d'un profit plus assuré et surtout immédiat pour la communauté d'Aplaku. L'histoire contemporaine des grands équipements ruraux et urbains (domaine universitaire de Legon, port et ville nouvelle de Tema) est ainsi jalonnée d'incompréhensions sur les compensations économiques à verser et à recevoir, surtout face à une monnaie en dépréciation constante. Bien des terrains réquisitionnés par l'État sont de plus revendus aujourd'hui par les fonctionnaires de la *Lands Commission* au profit de particuliers étrangers aux intérêts locaux. Fortement mobilisées au sein des communautés, les associations de jeunes s'estiment dépossédées du legs traditionnel aux générations futures et des retombées des transactions. Les coups de force de leurs " comités de défense " se multiplient, notamment dans les extensions de Legon. Constitués parfois avec l'appui d'élus locaux, ils apparaissent éventuellement en butte aux appétits de certains aînés qui s'approprient les bénéfices de ventes résiduelles au détriment des autres usagers (Gough and Yankson, 2000).

Au niveau le plus local, en effet, les domaines communautaires orchestrent de véritables ré-offensives coutumières dans les années 1990. Les rapports de force apparaissent plus que jamais fragmentés dans l'espace métropolitain, comme le montrent les deux exemples suivants.

Quelques *success stories* témoignent d'abord d'une véritable modernisation de la gestion territoriale de chefferies. C'est le cas, dans le district Ga, du domaine de Gbawe, vaste front d'expansion urbaine dans la dernière décennie. De vieilles relations d'allégeance se sont d'abord estompées entre la chefferie et ses satellites, notamment la localité de Mallam qui s'est urbanisée la première. La ré-offensive est alors marquée dans les années 1990 : le statut de terres familiales est affirmé pour légitimer l'appropriation des bénéfices des ventes au profit du clan dominant de la communauté ; Gbawe insiste sur la subordination des sous-chefs locaux à son *Stool*. Celui-ci s'engage en justice pour arbitrer les problèmes de limites qui ne manquent pas de se poser avec les communautés voisines, pour justifier l'étendue de ses terres aux portes de la ville, et négocier les compensations publiques à l'occasion de réquisitions



**Ghana.** Sous-équipement viaire dans la ville ancienne : Accra NewTown, peuplé à flanc de collecteur depuis les années 1940. Photo Monique Bertrand

foncières ponctuelles (station de pompage). Il s'agit surtout d'imposer un rapport de force favorable face aux nouveaux candidats à l'implantation résidentielle. Si l'opération est coûteuse en honoraires (topographes, agents démarcheurs à la Commission foncière, greffe), elle est aussi payante. Les baux à long terme sont aussi conçus comme un tribut que les acquéreurs doivent à la chefferie tous les sept ou huit ans. L'entrepreneuriat se dévoile dans le caractère intensif des ventes, menées sans respect des plans de morcellement, et dans quelques équipements communautaires financés sur leurs revenus. Les profits sont maximalisés par des variations de taille des terrains, par des cessions sous les lignes à haute tension, au pied de la vaste décharge à ordures de Mallam et en zone inondable. Enfin, le contrôle indigène ga reprend une tournure politique depuis l'élection, en 1998, des premiers représentants des *Unit Development Committees* qui sont censés relayer les districts au plus près des populations. Dans l'esprit du chef, leur fonction est claire : assister le pouvoir " traditionnel " dans la gestion des ressources qu'il a su dégager, et non attendre d'hypothétiques subsides de l'assemblée municipale.

Dans les anciens quartiers de migrants d'Accra-ville, la prééminence autochtone apparaît au contraire incertaine. De nouveaux chefs sont intronisés ou s'autoproclament ainsi. Celui d'Accra New Town est désigné en 1996 par l'un des clans royaux du centre-ville avec l'aval du chef suprême ga, alors que ce quartier né dans les années 1940 n'avait jamais connu de chef autochtone. Les premiers commerçants Hausa à s'y être installés se sont en effet imposés comme les vendeurs de terres de la zone et ont patronné deux générations de citoyens natifs d'Accra bien que considérés comme " étrangers " des Ga. Ce n'est qu'en prenant conscience de l'intérêt de documents écrits de propriété, que quelques rares habitants ont commencé à requérir le certificat de morcellement auprès des instances coutumières du centre-ville, comme l'étape imposée d'un parcours plus généralement administratif. Accra New Town s'est donc urbanisé sans allégeance à une génération de peuplement plus ancienne, et le pouvoir local se structure aujourd'hui derrière les deux élus du quartier. Dans ce cas, l'affichage du nouveau chef ne dupe personne : attributs du *Stool* ostentatoirement mis en évidence, célébration d'un rituel propre, convocation des représentants ethniques, démarches ingénues pour l'implantation de douches publiques, et surtout position d'intermédiaire revendiquée " de droit " dans l'établissement des certificats fonciers moyennant un doublement de leur coût. Une telle agitation cache mal l'intérêt personnel de ce soldat en

retraite, plus qu'une véritable modernisation de la chefferie. Des tentatives similaires ont lieu dans les quartiers voisins de New Town, nés dans la même génération urbaine, et vont dans le sens d'une dilution territoriale de l'argumentaire coutumier.

## CONCLUSION

---

Temporalités longues et pressions de plus courte portée mêlent donc leurs effets dans la maturation des enjeux fonciers contemporains. Procédés d'immatriculation puis ventes aux enchères dans un cas, *native authorities* puis baux emphytéotiques dans l'autre : les dispositifs juridiques et administratifs ressortissent à des héritages coloniaux différents. Les lignes de partage des priorités publiques et des intérêts privés, des légitimités individuelles et des besoins collectifs, du centralisé et du local, s'imposent de manières distinctes dans l'histoire au long cours des cités ouest-africaines. La mondialisation des normes d'aménagement et de gestion urbaine n'est pas moins patente aujourd'hui. Elle s'illustre dans le montage de projets ciblés et d'échéances courtes à destination du continent africain, et surtout dans le rodage rapide des slogans de développement qui les justifient. Aux demandes et réponses inégales que pouvoirs politiques et populations citadines font sur le terrain à cette logique, il faut ajouter, *in fine*, une composition inégalement fragmentée de la ville : " communautés " humaines régulièrement engagées dans des conflits de contrôle territorial à Accra, " quartiers " définis par leur parcellaire dans le contraste plus global du loti et de l'informel à Bamako.

## ORIENTATION BIBLIOGRAPHIQUE

---

BANQUE MONDIALE ; RÉPUBLIQUE DU MALI (1996).- *Projet Développement Urbain et Décentralisation. Rapport d'évaluation*. AFTU 2, Département 15, Région Afrique, 115 p.

BERTRAND, M. (1995).- Bamako, d'une république à l'autre. *Annales de la Recherche Urbaine*, n° 66, pp. 40-51.

BERTRAND, M. (1998).- Marchés fonciers en transition : le cas de Bamako. *Annales de Géographie*, n° 602, pp. 381-409.

DIRECTION DU PROJET URBAIN DU MALI (1984).- *Programmation décennale des investissements. Étude du développement urbain de Bamako*. Bamako, DPU, Banque mondiale, Groupe Huit-BCEOM-SNED, 471 p.

- FIRMIN-SELLERS, K. (1996).- *The Transformation of Property Rights in the Gold Coast. An empirical analysis applying rational choice theory.* Cambridge University Press, 200 p.
- GOUGH, K.V. ; YANKSON, P.W.K. (2000).- Land Markets in African Cities: The Case of Peri-urban Accra, Ghana. *Urban Studies*, 37(13), pp. 2485-2500.
- GOUVERNORAT DU DISTRICT DE BAMAKO (1993).- " *Programme spécial Sauvons notre quartier ; Note de présentation.* Bamako, Ministère d'État chargé de l'Administration territoriale et de la Décentralisation ; accompagné du " *Cahier des charges et règlement d'opération pour le Programme spécial Sauvons notre quartier* " ; Bamako, Ministère de la Construction, de l'Urbanisme et du Logement, avril 1993.
- HAMMER, M. (1998).- "Stool rights" and modern land law in Ghana: A geographical perspective on the transformation of tradition. *Afrika Spectrum*, 3(3), pp. 311-338.
- KASANGA, R.K. ; COCHRANE, J. ; KING, R. ; ROTH, M. (1996).- *Land Markets and Legal Contradictions in the Peri-Urban Area of Accra, Ghana.* University of Wisconsin-Madison, Land Tenure Center, 83 p. (Research Paper, n° 127).
- KONADU-AGYEMANG, K.O. (1991).- Reflections on the Absence of Squatter Settlements in West African Cities: The Case of Kumasi, Ghana. *Urban Studies*, 28(1), pp. 139-151.
- MABOGUNJE, A.K. (1992).- *Perspectives on urban land and urban management policies in sub-Saharan Africa.* Washington DC, World Bank (Technical Paper, n° 196).
- QUARCOOPOME S.S. (1992).- Urbanisation, Land Alienation and Politics in Accra. *Research Review* (University of Ghana, Institute of African Studies), 8(1-2), pp. 40-54.
- REPUBLIC OF GHANA (1996).- *Urban Environmental Sanitation Project, Staff Appraisal Report.* Document of the World Bank, Infrastructure and Urban Development Division, West Central Africa Department, Africa regional Office, 96 p.
- RÉPUBLIQUE DU MALI ; BANQUE MONDIALE (1996).- *Troisième projet urbain du Mali. Décentralisation et infrastructures ; Rapport final provisoire. Étude de faisabilité.* Groupe Huit, Bati, Bceom, Setco, Socetec, Urbatec, 262 p. et annexes.
- TIPPLE, G. ; KORBOE, D. ; GARROD, G. ; WILLIS, K. (1999).- *Housing supply in Ghana: A study of Accra, Kumasi and Berekum.* London, Pergamon, pp. 253-324 (Progress in Planning, Vol. 51).
- TOWN AND COUNTRY PLANNING DEPARTMENT, ACCRA PLANNING AND DEVELOPMENT PROGRAMME (1992).- *Strategic Plan for the Greater Accra Metropolitan Area. Volume 1 : Context Report.* Accra, Ministry of Local Government, United Nations Development Programme, United Nations Centre for Human Settlements (Habitat), 202 p.
- WOODMAN, G.R. (1996).- *Customary Land Law in the Ghanaian Courts.* Accra, Ghana Universities Press, 495 p.

**Monique BERTRAND** est géographe, maître de conférences à l'Université de Caen. Spécialiste des villes d'Afrique occidentale, elle mène ses recherches en accueil-détachement depuis 1999 à l'Institut de Recherche pour le Développement (UR 013 Mobilités et Recompositions Urbaines), ainsi qu'en association avec le Centre de Recherche sur les Espaces et les Sociétés (UMR 6590 du CNRS). Elle a publié *La question foncière dans les villes du Mali. Marchés et patrimoines* (Paris, Karthala-Orstom, 1994), *Petites et moyennes villes d'Afrique noire* (en collaboration avec Alain DUBRESSON, Paris, Karthala, 1997), *Transition malienne, décentralisation, gestion communale bamakoise* (Paris, CNRS-PRODIG, 1999), ainsi que divers articles consacrés à l'urbanisation du Mali et du Ghana.

## RÉSUMÉ/ABSTRACT

### ***GESTION FONCIÈRE ET LOGIQUE DE PROJET URBAIN : EXPÉRIENCES COMPARÉES EN AFRIQUE OCCIDENTALE, FRANCOPHONE ET ANGLOPHONE***

par Monique BERTRAND

À l'appui de recherches menées à Bamako et Accra, la dynamique des métropoles ouest-africaines est analysée à la lumière de contraintes de long terme, les marchés fonciers nés d'une donne coloniale et de pratiques rentières post-coloniales, et de restructurations plus récentes nées de la programmation stratégique des " Projets urbains " sous financements internationaux.

Tant dans l'exemple malien que dans l'expérience ghanéenne, les modèles globalisés de gestion urbaine se réfèrent désormais à l'ajustement structurel puis à la lutte contre la pauvreté. À ce titre, ils valorisent les techniques d'enregistrement des transactions, la rationalisation de l'offre foncière, une représentation de communauté ou de quartier comme interlocuteur local des opérations municipales. Toutefois, les terreaux historiques divergent ; les concurrences, vives autour de l'accès au sol, révèlent des interlocuteurs marchands, des médiations politiques et un degré de fragmentation urbaine différenciés dans les deux capitales.

**Mots-clés :** Mali, Bamako, Ghana, Accra, foncier, projet urbain, temporalité, gestion locale.

### ***LAND MANAGEMENT AND URBAN PROJECT: COMPARATIVE STUDIES IN FRENCH AND ENGLISH-SPEAKING WEST AFRICA***

by Monique BERTRAND

Fieldworks hold in Bamako and Accra lead to analyse West African big cities relatively to various scales of the course of time: long-term constraints, inherited from colonial rules and post-colonial speculative practices, that still affect land markets, but also a strategic planning more recently introduced in Urban Projects by international donors.

Both in Mali and Ghana, globalized references for urban management are the structural adjustment and reduction of poverty. On this account, they emphasize various techniques for a better land registration and market rationalisation, as well as community and local participation to decentralized urban operations. However, historical backgrounds and sharp conflicts generated by access to land show differences between the two cases. The paper underlines market supplies, political involvements, and a level of urban fragmentation that vary from a capital to another one.

**Keywords:** Mali, Bamako, Ghana, Accra, land management, Urban Project, temporality, local development